This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Google

Это цифровая коиия книги, хранящейся для иотомков на библиотечных иолках, ирежде чем ее отсканировали сотрудники комиании Google в рамках ироекта, цель которого - сделать книги со всего мира достуиными через Интернет.

Прошло достаточно много времени для того, чтобы срок действия авторских ирав на эту книгу истек, и она иерешла в свободный достуи. Книга иереходит в свободный достуи, если на нее не были иоданы авторские ирава или срок действия авторских ирав истек. Переход книги в свободный достуи в разных странах осуществляется ио-разному. Книги, иерешедшие в свободный достуи, это наш ключ к ирошлому, к богатствам истории и культуры, а также к знаниям, которые часто трудно найти.

В этом файле сохранятся все иометки, иримечания и другие заииси, существующие в оригинальном издании, как наиоминание о том долгом иути, который книга ирошла от издателя до библиотеки и в конечном итоге до Вас.

Правила использовапия

Комиания Google гордится тем, что сотрудничает с библиотеками, чтобы иеревести книги, иерешедшие в свободный достуи, в цифровой формат и сделать их широкодостуиными. Книги, иерешедшие в свободный достуи, иринадлежат обществу, а мы лишь хранители этого достояния. Тем не менее, эти книги достаточно дорого стоят, иоэтому, чтобы и в дальнейшем иредоставлять этот ресурс, мы иредириняли некоторые действия, иредотвращающие коммерческое исиользование книг, в том числе установив технические ограничения на автоматические заиросы.

Мы также иросим Вас о следующем.

- Не исиользуйте файлы в коммерческих целях.
  Мы разработали ирограмму Поиск книг Google для всех иользователей, иоэтому исиользуйте эти файлы только в личных, некоммерческих целях.

- Не отиравляйте автоматические заиросы.
  Не отиравляйте в систему Google автоматические заиросы любого вида. Если Вы занимаетесь изучением систем машинного иеревода, оитического расиознавания символов или других областей, где достуи к большому количеству текста может оказаться иолезным, свяжитесь с нами. Для этих целей мы рекомендуем исиользовать материалы, иерешедшие в свободный достуи.

- Не удаляйте атрибуты Google.
  В каждом файле есть "водяной знак" Google. Он иозволяет иользователям узнать об этом ироекте и иомогает им найти доиолнительные материалы ири иомощи ирограммы Поиск книг Google. Не удаляйте его.

- Делайте это законно.
  Независимо от того, что Вы исиользуйте, не забудьте ироверить законность своих действий, за которые Вы несете иолную ответственность. Не думайте, что если книга иерешла в свободный достуи в США, то ее на этом основании могут исиользовать читатели из других стран. Условия для иерехода книги в свободный достуи в разных странах различны, иоэтому нет единых иравил, иозволяющих оиределить, можно ли в оиределенном случае исиользовать оиределенную книгу. Не думайте, что если книга иоявилась в Поиске книг Google, то ее можно исиользовать как угодно и где угодно. Наказание за нарушение авторских ирав может быть очень серьезным.

О программе Поиск кпиг Google

Миссия Google состоит в том, чтобы организовать мировую информацию и сделать ее всесторонне достуиной и иолезной. Программа Поиск книг Google иомогает иользователям найти книги со всего мира, а авторам и издателям - новых читателей. Полнотекстовый иоиск ио этой книге можно выиолнить на странице `http://books.google.com/`

HL 1RFF E

A7
Zhilin, A. A.
Otrietstr. ministrov

HARVARD LAW LIBRARY

Received MAR 2 4 1934

350

Прив.-доц. А. А. Жилихъ.

ОТВѢТСТВЕННОСТЬ МИНИСТРОВЪ.

„ОЧЕРКИ ИЗЪ ТЕОРІИ, ИСТОРІИ И ПРАКТИКИ ЭТОГО ИНСТИТУТА ВЪ КОНСТИТУЦІОННЫХЪ СТРАНАХЪ".

КІЕВЪ.
Типографія Императорскаго Университета Св. Владиміра
Акц. Общ. Н. Т. Корчакъ-Новицкаго, Меринговская, № 6.
1908.

Печатано по опредѣленію Правленія Университета Св. Владиміра.
Оттискъ изъ Университетскихъ Извѣстій за 1909 годъ.

MAR 24 1994

№ 352

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Предварительныя замѣчанія . . . . . стр. 1—5

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Теорія министерской отвѣтственности въ литературѣ конституціоннаго права.

Глава первая.—Ученіе о министерской отвѣтственности и ея теоретическихъ основахъ въ трудахъ различныхъ ученыхъ. . . . . стр. 6—64

Глава вторая.—Виды министерской отвѣтственности. Предметы отвѣтственности. Юридическая природа различныхъ видовъ министерской отвѣтственности. стр. 65—113

Глава третья.—Организація судебной и политической отвѣтственности министровъ. . . . . стр. 114—164

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Историческое развитіе и современное положеніе министерской отвѣтственности въ главнѣйшихъ конституціонныхъ государствахъ.

Глава первая.—Исторія и современное положеніе министерской отвѣтственности въ Англіи . . . . . стр. 165—217

Глава вторая.—Исторія и современное положеніе министерской отвѣтственности во Франціи . . . . . стр. 218—282

Глава третья.—Исторія и современное положеніе министерской отвѣтственности въ Германіи. . . . . стр. 283—340

Глава четвертая.—Основныя начала министерской отвѣтственности въ другихъ конституціонныхъ государствахъ . . . . . стр. 341—356

Отвѣтственность министровъ.

—

Очерки изъ теоріи, исторіи и практики этого института въ конституціонныхъ странахъ.

Въ новое время во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ главными органами центральнаго управленія являются единоличныя должности—министры. Министръ есть глава опредѣленной вѣтви администраціи, которая ввѣряется ему для высшаго руководительства ею подъ его отвѣтственностью.

До введенія министерской системы управленія отдѣльныя отрасли государственной администраціи распредѣлялись между коллегіальными органами, при чемъ между этими коллегіями дѣла обыкновенно дѣлились не по роду ихъ (реальная система государственнаго управленія), какъ это принято въ настоящее время, а по мѣстностямъ (провинціальная система управленія), такъ что всѣ дѣла извѣстной мѣстности находились въ завѣдываніи той или другой коллегіи, состоявшей изъ высшихъ чиновниковъ, совѣтниковъ монарха. Этимъ коллегіальнымъ органамъ принадлежали обыкновенно одновременно и законодательныя и административныя функціи. Законодательство не было отдѣлено отъ управленія [1]). Дѣла рѣшались коллегіально съ общаго согласія членовъ. Отвѣтственность совѣтниковъ монарха возможна была, собственно говоря, только передъ нимъ, да и то врядъ ли могла быть правильно осуществляема при коллегіальномъ рѣшеніи дѣлъ [2]).

---

[1]) См. *Stein* Die Vollziehende Gewalt. T. I, S. 259.

[2]) См., однако, случаи осуществленія отвѣтственности совѣтниковъ монарха передъ сословными представительными собраніями. *Julius Schwarcz* Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Räthe des Monarchen in England, Arragonien, Ungarn, Siebenbürgen und Schweden (1189—1748). Leipzig, 1892.

Съ введеніемъ конституціоннаго образа правленія, при которомъ законодательство и управленіе раздѣляются, отдѣльныя отрасли государственнаго управленія вручаются всюду министрамъ [1]), которые одни облекаются рѣшающей властью въ предѣлахъ своего вѣдомства.

Конституціонное государство поставило одною изъ главныхъ своихъ цѣлей поддержаніе закономѣрности въ управленіи и твердо установило тотъ принципъ, что каждый, кому ввѣряется публичная власть, обязанъ отвѣтствовать за злоупотребленія ею. Возлагая всю отвѣтственность за теченіе дѣлъ въ извѣстной отрасли администраціи на министра завѣдующаго ею, естественно было сдѣлать его полновластнымъ хозяиномъ своего вѣдомства. Отсюда произошла бюрократизація министерствъ, т. е. таковое ихъ устройство, при которомъ вся дѣйствительная власть послѣдняго рѣшенія и руководительства сосредоточивается въ рукахъ министра, принадлежитъ исключительно ему. Въ центральномъ управленіи своего вѣдомства онъ обставленъ обыкновенно учрежденіями, подготовляющими, докладывающими или исполняющими его рѣшенія, канцеляріями или бюро, и совѣщательными, мнѣнія которыхъ для него не являются обязательными, мѣстныя учрежденія имѣютъ въ немъ главное начальство и послѣднюю рѣшающую инстанцію. Таково устройство министерствъ и такова власть министровъ во всѣхъ странахъ, принявшихъ конституціонный образъ правленія [2]).

Въ литературѣ указывалось, что бюрократическое устройство министерствъ, развившееся первоначально во Франціи, явилось вслѣдствіе желанія творца его, императора Наполеона I-го, усилить административную власть, сообщить ей тотъ духъ дисциплины и ту быстроту исполненія, которые такъ высоко цѣнилъ великій за-

---

[1]) Нѣкоторыя государства перешли, впрочемъ, къ министерской системѣ управленія раньше введенія конституціонныхъ порядковъ. Напримѣръ, въ Пруссіи она была введена въ 1808 году, въ Россіи даже въ 1802 году.

[2]) Для понятія министерской должности въ описываемомъ значеніи должно быть принимаемо во вниманіе не названіе „министръ", а положеніе и родъ функцій, выполняемыхъ лицомъ. Въ Англіи названіе министръ не существуетъ. Министерскія функціи выполняются лицами, носящими самыя разнообразныя названія. Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ эти лица называются статсъ-секретарями, въ Швеціи—членами Государственнаго Совѣта.

воеватель [1]). Не отрицая справедливости историческаго происхожденія бюрократической системы министерскаго управленія изъ стремленія къ усиленію администраціи, все же нельзя не признать, что повсемѣстное ея установленіе и долговременное существованіе оправдываются, главнымъ образомъ, существенной ея необходимостью при возложеніи отвѣтственности за все происходящее въ предѣлахъ того или иного вѣдомства на завѣдующаго имъ министра.

Исходя изъ того положенія, что всякій, кому вручается публичная власть, долженъ отвѣтствовать за злоупотребленія ею, логически правильно было бы признать, что монархъ въ конституціонныхъ монархіяхъ, которому ввѣряется наибольшая сумма власти въ государствѣ, также долженъ быть отвѣтственнымъ и даже въ большей степени, чѣмъ всѣ другіе органы государства. Однако, всѣ конституціи, какъ разъ наоборотъ, провозглашаютъ безотвѣтственность монарха [2]), и на этомъ же сходятся за немногими исключеніями почти всѣ писатели.

Если и возможно говорить объ отвѣтственности монарха, то это будетъ чисто моральная, нравственная отвѣтственность, которой не можетъ избѣжать ни одинъ человѣкъ, но которая не имѣетъ для насъ никакого значенія при разборѣ вопросовъ государственнаго права, а не морали.

Какимъ же образомъ согласить безотвѣтственность монарха съ принципомъ закономѣрности въ управленіи и отвѣтственности за уклоненіе отъ него, провозглашеннымъ конституціоннымъ правомъ. Это достигается тѣмъ, что въ конституціонномъ государствѣ существуетъ правило, что распоряженія монарха должны быть подписаны, контрасигнированы какимъ-либо изъ министровъ (обыкновенно тѣмъ министромъ, къ вѣдомству котораго относятся данныя королевскія распоряженія), который этой своей подписью принимаетъ

---

[1]) См. статью *Jellinek'a* Entwickelung des Ministeriums in d. const. Monarchie. Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart. Bd. X 1883. Wien. S. 305 ff. а также *Алексѣевъ*. Русское госуд. право, Москва, 1897 г., стр. 424.

[2]) Бельгійск. конст. ст. 63; Нидерл. ст. 54; Люксемб. 4; Прусск. 43; Баварск. 1; Саксон. 4; Вюрт. 4; Баденск. 5; Ст. 1 Австрійск. конст. закона 21 дек. 1867 г. и ст. 1 Венг. конст. зак. 1848 г.; Итал. конст. ст. 4; Испанск. 48; Португ. 72; Датск. 12; Шведск. 3; Норв. 5; Румынск. 92; Сербск. 40; Греч. 29. См. *Dareste*. Les constitutios modernes, t.t. I—II.

на себя отвѣтственность за нихъ. Этимъ распоряженія монарха не теряютъ характера его личныхъ распоряженій [1]). Они требуютъ только, для того, чтобы получить юридическую силу, министерскаго контрасигнированія Чрезъ это они не становятся министерскими распоряженіями, а остаются распоряженіями монарха, съ которыми согласился тотъ или другой министръ.

Монархъ можетъ проводить свою волю въ управленіи не иначе, какъ дѣйствуя въ условіяхъ предписанныхъ конституціей. Для этого онъ долженъ отыскать среди своихъ министровъ согласнаго съ его мнѣніемъ, который своею подписью распоряженія монарха принялъ бы отвѣтственность за него на себя.

Нѣкоторые писатели, какъ напримѣръ нѣмецкій ученый Бишофъ, считали единственнымъ основаніемъ и единственнымъ признакомъ для осуществленія министерской отвѣтственности подпись министра подъ распоряженіемъ монарха, но еще Цёпфль замѣтилъ, что контрасигнированіе не создаетъ индемнитетнаго билля для не подписавшаго министра, и что министръ, не подписавшій королевскаго распоряженія, но принимавшій участіе въ его изданіи или приведеніи его въ исполненіе также отвѣтственъ, какъ и подписавшій его [2]).

Итакъ, разсматривая объемъ министерской отвѣтственности, мы замѣчаемъ, что министры являются отвѣтственными, какъ за подписанные ими акты главы государства (такъ какъ они дали на нихъ согласіе), такъ и за самостоятельную дѣятельность. Эта двойственность министерской отвѣтственности вытекаетъ изъ нѣкоторой двойственности самой министерской должности. Министръ является, съ одной стороны, довѣреннымъ совѣтникомъ монарха, а съ другой— высшимъ начальникомъ извѣстнаго отдѣльнаго вѣдомства. Въ качествѣ совѣтника государя онъ обязанъ подписывать распоряженія его и отвѣчать за нихъ, въ качествѣ главы отдѣльной вѣтви адми-

---

[1]) Какъ это утверждаетъ, напр., *Штейнъ*. Наз. соч., t. I, S. 139.

[2]) *Hauke*. Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Eine vergleichende Studie zum Oesterreichischen Staatsrechte, Wien. 1880. S. 6. Anm, 7. Cp. *Samuely*. Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie. Eine staatsrechtliche Abhandlung. Berlin, 1869. S. 61. „Die Contrasignatur bezeichnet eine verantwortliche, aber nicht die ausschliesslich verantwortliche Person“.

ministрація должень быть отвѣтственнымъ за состояніе ввѣренной ему части. Таковъ объемъ министерской отвѣтственности. Что касается предметовъ ея, то очевидно, что министръ долженъ отвѣчать какъ за уголовныя преступленія и преступленія по должности, такъ и за гражданскія правонарушенія, за матеріальный вредъ нанесенный его дѣятельностью какъ государству, такъ и частнымъ, лицамъ. Казалось бы, что министръ, какъ высшій чиновникъ въ государствѣ, долженъ быть отвѣтственнымъ за свои дѣянія въ уголовномъ, дисциплинарномъ и гражданскомъ порядкѣ передъ общими судами страны и въ общемъ порядкѣ, какъ всякій другой чиновникъ. Но всѣ конституціи, руководствуясь примѣромъ Англіи и извѣстными теоретическими и практическими соображеніями, провозглашаютъ еще особую отвѣтственность министровъ передъ органами народнаго представительства, при чемъ большинство конститутцій установляетъ особый порядокъ для ея осуществленія: особые законы и особые суды. При этомъ предметы этой особой отвѣтственности министровъ и способы осуществленія ея въ разныхъ государствахъ опредѣляются далеко не одинаково. Съ другой стороны, и въ наукѣ взгляды относительно этой особой министерской отвѣтственности, основанія ея и ея цѣли являются очень спорными.

Въ русской научной литературѣ этотъ центральный вопросъ конституціоннаго права очень мало подвергался подробному изслѣдованію. Не сдѣлано даже перевода ни одной изъ многочисленныхъ цѣнныхъ монографій, имѣющихся по этому вопросу въ иностранной литературѣ. Поэтому мы думаемъ, что наша работа, при всѣхъ ея недостаткахъ, можетъ быть полезна, какъ попытка свести воедино главнѣйшія теоретическія положенія, высказывавшіяся выдающимися учеными изслѣдователями всѣхъ странъ и представить вкратцѣ общую картину историческаго развитія и современнаго положенія отвѣтственности министровъ въ главнѣйшихъ представительныхъ государствахъ. Мы считаемъ крайне необходимымъ разработку въ нашей литературѣ главнѣйшихъ вопросовъ конституціоннаго права и надѣемся, что нашъ трудъ, хотя отчасти заполнивъ пробѣлъ въ монографической литературѣ по вопросу о министерской отвѣтственности, повлечетъ за собой болѣе солидныя изслѣдованія компетентныхъ лицъ.

А. Жилинъ.

Часть I.

Теорія министерской отвѣтственности въ литературѣ конституціоннаго права.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Ученіе о министерской отвѣтственности и ея теоретическихъ основахъ въ трудахъ различныхъ ученыхъ.

Первымъ писателемъ, подвергшимъ вопросъ о министерской отвѣтственности болѣе или менѣе основательному спеціальному разсмотрѣнію и построившимъ его теорію, былъ французскій ученый и публицистъ Бенжаменъ Констанъ [1]). Его взгляды на этотъ предметъ находятся въ непосредственной связи съ его своеобразнымъ пониманіемъ существа конституціонной монархіи. Принимая теорію раздѣленія властей, выдвинутую въ наукѣ Монтескье, Констанъ исполнительную власть дѣлитъ еще на двѣ самостоятельныя власти: власть королевскую и власть министерскую. Министерская власть pouvoir ministériel и есть, собственно говоря, настоящая исполнительная власть. Власть же королевская, по ученію Констана, есть власть умѣряющая (pouvoir moderateur). Задачей ея служитъ пре-

---

[1]) *Benjamin Constant.* Cours de politique constitutionnelle (pub. par. Ed. Laboulaye, t. I); См. p. 385—442. De la responsabilité des ministres. Paris 1815;—2-e éd. 1818.

дупреждать столкновенія всѣхъ другихъ властей въ государствѣ [1]). Такимъ образомъ, по взгляду Констана, вся дѣятельность короля заключается въ томъ, что онъ служитъ какъ бы буфферомъ между всѣми другими властями.

Онъ не выражаетъ своихъ взглядовъ, не проводитъ своей воли въ государственномъ управленіи. Для предупрежденія недоразумѣній и столкновеній у короля по отношенію къ министрамъ есть право назначенія и отставки, по отношенію къ палатамъ— право назначенія членовъ верхней палаты и право роспуска нижней палаты, по отношенію къ судебной власти—право помилованія. Съ точки зрѣнія Констана на природу конституціонной монархіи вопросъ о министерской отвѣтственности является очень просто обоснованнымъ. Министры ведутъ все управленіе государствомъ, они суть высшая правительственная власть въ государствѣ— они и должны быть отвѣтственны за управленіе. Король стоитъ вдали отъ дѣйствительнаго управленія страной, а посему и долженъ быть безотвѣтственъ [2]).

За беззаконную свою дѣятельность министры подлежатъ отвѣтственности въ общемъ порядкѣ передъ уголовными и гражданскими судами. Что же касается ихъ особой спеціальной отвѣтственности, которая въ конституціонномъ государствѣ возбуждается нижней палатой народнаго представительства и осуществляется верхней палатой, палатой перовъ въ качествѣ особаго верховнаго суда, то она, по теоріи Констана, имѣетъ своимъ предметомъ „дѣянія министровъ, совершонныя ими въ предѣлахъ закона, но оказавшіяся гибельными для государства или вредными для гражданъ, если ихъ не требовало общее благо"—однимъ словомъ дѣянія законныя, но нецѣлесообразныя [3]). Такова вкратцѣ теорія Бенжамена Констана

---

[1]) *Constant.* Наз. соч. p. 409. „Placé au sommet de tous les pouvoirs, il crée les uns, modère les autres, dirige ainsi l'action politique en la tempérant sans y participer".

[2]) *Constant.* Наз. соч. p. 425.—„Il n'a point d'intentions, point de faiblesses, point de connivence avec ses ministres, car ce n'est pas un homme, c'est un pouvoir neutre et abstrait, au dessus de la région des orages". Взглядъ на дѣятельность короля, вполнѣ соотвѣтствующій взгляду Бенжамена Констана заключается въ извѣстныхъ словахъ Тьера—„le roi regne, mais il ne gouverne pas".

[3]) *Constant.* Наз соч. p. 405. „La responsabilité ne porte que sur le mauvais usage d'un pouvoir légal". См. объ этомъ далѣе, гл. II ч. I этой работы.

объ основаніи министерской отвѣтственности. Она вызвала въ наукѣ много справедливыхъ возраженій. Эта теорія неправильно представляетъ существо конституціонной монархіи. Строя ее, Констанъ очевидно, имѣлъ въ виду парламентскіе порядки Англіи, но въ данномъ случаѣ онъ и ихъ понялъ не совсѣмъ правильно [1]).

Что же касается государствъ съ сильной монархической властью, такъ называемыхъ „дуалистическихъ" монархій, то для нихъ теорія Констана является уже совершенно не пріемлемой.

Въ понятіи монархіи лежитъ идея концентраціи государственной власти въ лицѣ монарха, и всякая попытка перенести функціи управленія на самостоятельные органы, поставленные совершенно отдѣльно отъ монарха, какъ особая власть, находится въ непримиримомъ противорѣчіи съ этой идеей [2]). „Министерская власть, говоритъ профессоръ Б. Н. Чичеринъ, которой ввѣряется исполненіе, никакъ не можетъ быть поставлена на ряду съ королевской, ибо она зависитъ отъ послѣдней, отъ нея получаетъ свою силу и въ лицѣ министровъ подлежитъ смѣнѣ. Значеніе министровъ въ конституціонной монархіи состоитъ именно въ томъ, что они не обладаютъ независимой властью, а какъ зависимыя и отвѣтственныя лица состоятъ посредниками между королемъ и палатами" [3]). Положеніе монарха въ теоріи Констана ближе всего подходитъ къ положенію „великаго избирателя"—должности, проэктировавшейся авторомъ французской консульской конституціи 1799 года Сійэсомъ и отвергнутой Наполеономъ I, для котораго она предназначалась-не пожелавшимъ, какъ онъ выразился, „ожирѣть отъ бездѣлья". Теорія раздѣленія властей, на которую опирается теорія министерской отвѣтственности Констана, въ настоящее время также потеряла свое значеніе и большинствомъ писателей понимается лишь какъ распредѣленіе различныхъ функцій единой государственной власти между отдѣльными болѣе или менѣе самостоятельными органами государства въ виду лучшаго выполненія различныхъ государственныхъ задачъ. Слѣдуетъ замѣтить, что даже при полномъ развитіи парламентскихъ формъ въ государственномъ управленіи министры ни въ коемъ случаѣ не будутъ самостоятельною властью. De jure ихъ и тутъ назначаетъ монархъ и они подчинены ему. И, хотя

---

[1]) См. гл. I части 2-й настоящей работы, а также стр. 51.

[2]) *Samuely*. Наз. соч. S. 15.

[3]) *Чичеринъ*. Исторія политическихъ ученій, т. V, стр. 309.

фактически они въ этихъ государствахъ имѣютъ преобладающее вліяніе на ходъ государственнаго управленія, но и съ этой точки зрѣнія нельзя представлять ихъ себѣ носителями особой власти. Они въ конечномъ итогѣ все же зависятъ какъ отъ главы государства, такъ и отъ парламента, являясь органами подчиненными послѣднимъ.

Теорія Констана о природѣ конституціонной монархіи и вытекающія изъ нея взгляды его на министерскую отвѣтственность имѣли въ свое время большое значеніе и многихъ послѣдователей. Самуэли называетъ между послѣдователями Констана, какъ наиболѣе выдающихся, французскаго писателя Шербюлье и нѣмецкихъ Эккендаля и Гоффмана и отчасти Лоренца фонъ-Штейна [1]). Впрочемъ, Штейнъ во многомъ сильно разнится въ своихъ взглядахъ отъ Констана. Его теорія о министерской отвѣтственности будетъ разобрана нами дальше на своемъ мѣстѣ. На нѣмецкую литературу вліяніе теоріи Констана въ общемъ было незначительно, и въ настоящее время она не находитъ тамъ послѣдователей. Во Франціи же и теперь можно встрѣтить писателей, держащихся воззрѣній Констана [2]).

Полной противуположностью теоріи Бенжамена Констана являются взгляды нѣмецкихъ писателей Буддеуса и Бишофа. Основная идея, проводимая Буддеусомъ въ изданномъ имъ въ 1833 году сочиненіи о министерской отвѣтственности [3]), такова, что въ конституціонной монархіи вся полнота государственной власти должна сосредоточиваться въ рукахъ монарха. Но монархъ является безотвѣтственнымъ и можетъ злоупотребить своею властью. Онъ вполнѣ безнаказанно можетъ отмѣнить конституцію и обезпечиваемыя ею права гражданъ, однимъ словомъ, при безотвѣтственномъ осуществленіи монархомъ своей власти неминуемо водворится абсолю-

---

[1]) *A. Cherbuliez.* Théorie des garanties constitutionneles, t. I—II, Paris. 1828; *Eckendahl.* Allgemeine Staatslehre. I Th. Neustadt, 1833,
Ludwig Hoffmann. Die Staatsbürgerlichen Garantien, 2. B—de Leipzig, 1831; *Lorenz-von Stein.* Die Vollziehende Gewalt. Stuttgart. 1861.

[2]) См. хотя бы *Dupriez.* Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. Paris 1902, t. I. p. 65, гдѣ онъ говоритъ объ англійскомъ королѣ. „Le roi n'a plus un rôle veritablement actif... Il ne lui reste qu'un pouvoir moderateur“,

[3]) *Buddeus.* Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionellen Monarchien. Monographie eines alten Geschäftsmannes. Leipzig. 1833.

тизмъ или даже деспотія. Выходъ изъ этого положенія Буддеусъ видитъ въ томъ, что министры, органы, черезъ посредство которыхъ монархъ осуществляетъ принадлежащую ему правительственную власть, должны въ конституціонномъ государствѣ быть отвѣтственны за дѣятельность короля. Всѣ королевскія распоряженія относящіяся къ управленію подписываются министрами, берущими на себя за нихъ отвѣтственность. Только отвѣтственность за контрасигнованныя королевскія распоряженія считается по этой теоріи особой отвѣтственностью министровъ. Буддеусъ такъ и называетъ эту ихъ отвѣтственность „спеціальной" въ отличіе отъ общей отвѣтственности министровъ, отвѣтственности за дѣянія ими самими совершонныя. Послѣднюю онъ считаетъ дисциплинарной отвѣтственностью министровъ, какъ высшихъ чиновниковъ за правильное исполненіе ими своего служебнаго долга [1]).

Къ основамъ этой теоріи Буддеуса примкнулъ въ 1859 году другой нѣмецкій писатель Бишофъ [2]), также считающій министровъ спеціально отвѣтственными только за подписаніе ими королевскихъ распоряженій. „Идея миинистерской отвѣтственности, говоритъ Бишофъ, исчерпывается тѣмъ, что министръ отвѣтствуетъ не за свои собственные поступки, но за тѣ, за которые долженъ былъ бы нести отвѣтственность суверенъ" [3]). Профессоръ Борнгакъ называетъ эту теорію безсмыслицей (Widersinn) [4]). Она дѣйствительно не можетъ быть признана удачной. Утверждая, что министръ долженъ отвѣчать не за свои поступки, а за дѣйствія монарха, она противорѣчитъ самымъ элементарнымъ понятіямъ о вмѣняемости. Въ противуположность теоріи Констана, дававшей министрамъ всю дѣйствительную власть, а за монархомъ оставлявшей значеніе простой декораціи, Буддеусъ и Бишофъ низводятъ министровъ до роли послушныхъ орудій, слѣпыхъ исполнителей всесильной монаршей воли. Отвѣтственность министровъ здѣсь имѣетъ своею цѣлью— удержать монарха отъ незаконнаго или вреднаго пользованія своею властью.

---

[1]) *Buddeus.* Наз. соч., S. 17.

[2]) *Bischof.* Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland. Giessen, 1859 S. 30.

[3]) *Bischof.* Наз. соч. S. 30.

[4]) *Bornhak.* Preussisches Staatsrecht, Freiburg 1887; Bd. I, S. 136.

Критикуя эту теорію, вполнѣ возможно сравнить роль министровъ, выведенныхъ въ ней, съ ролью крѣпостныхъ мальчиковъ, которыхъ въ старину наказывали за проказы ихъ барченковъ, желая такимъ образомъ удержать послѣднихъ въ послушаніи. Въ нѣмецкой научной литературѣ о министерской отвѣтственности эта теорія Буддеуса и Бишофа такъ и получила названіе Prügelknabetheorie [1]).

Теорія эта въ настоящее время всѣми оставлена по своей явной несообразности съ дѣйствительностью. Какъ теорія Бенжамена Констана неправильно понимала роль монарха въ конституціонной монархіи, такъ эта теорія неправильно представляетъ себѣ значеніе и дѣятельность въ ней министровъ. Министры не только простые исполнители монаршихъ велѣній, но и дѣятельные администраторы. За контрасигнированіе монаршихъ распоряженій министръ отвѣчаетъ не только потому, что монархъ безотвѣтственъ. Министръ отвѣчаетъ за то, что совершилъ самъ лично или за то, на что далъ согласіе своею подписью. Въ обоихъ случаяхъ ему всегда вмѣняются его собственныя дѣянія, а не дѣянія монарха. Все это настолько очевидно, что дальнѣйшихъ разъясненій не требуетъ.

Въ 1837 году вышло классическое сочиненіе о министерской отвѣтственности извѣстнаго нѣмецкаго ученаго Роберта-фонъ Моля [2]). Это сочиненіе, въ настоящее время уже нѣсколько устарѣвшее, кромѣ взглядовъ Моля на министерскую отвѣтственность, имѣвшихъ въ свое время большое значеніе въ наукѣ, во второй своей части содержитъ подробнѣйшее изложеніе историческаго развитія министерской отвѣтственности, особенно въ Англіи. Во введеніи къ этому обширному труду подробно излагаются взгляды автора на основаніе и цѣль отвѣтственности министровъ [3]) въ конституціонной монархіи. Разсматривая конструкцію представительной монархіи, Моль находитъ въ ней „опасный дуализмъ“. Здѣсь народъ и верховная власть не составляютъ одного замкнутаго цѣлаго (ein geschlossenes Ganzes), какъ въ республикѣ. Въ конституціонной монархіи мы видимъ съ одной стороны монарха, которому въ силу

---

[1]) *Samuely*. Наз. соч., S. 21.

[2]) *Robert von Mohl*. Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und gechichtlich entvickelt. Tübingen, 1837.

[3]) *Mohl*. Наз. соч., S. 1—102.

его собственнаго наслѣдственнаго права принадлежитъ верховная государственная власть, съ другой же стороны за подданными признается извѣстная сумма отрицательныхъ (?) правъ, которыя не могутъ быть произвольно нарушаемы. Возможно ли существованіе таковаго раздвоенія, спрашиваетъ Молъ, и какъ предупредить столкновеніе правъ монарха и правъ народныхъ? Перебравъ всѣ другія средства вродѣ роспуска парламента и парламентской отвѣтственности министровъ, третейскаго суда, вооруженнаго сопротивленія населенія, обращенія къ иностраннымъ державамъ, а также англійскаго bill of attainder, закона съ обратнымъ дѣйствіемъ, вотируемаго парламентомъ противъ виновныхъ министровъ, Моль приходитъ къ заключенію, что единственнымъ цѣлесообразнымъ средствомъ для сохраненія правъ, принадлежащихъ обѣимъ сторонамъ, является судебная отвѣтственность министровъ съ одной стороны и народныхъ представителей съ другой передъ особыми государственными судами—Staatsgerichtshöfe. Такимъ образомъ, сущность министерской отвѣтственности, по Молю, заключается въ томъ, что она является средствомъ для обезпеченія ненарушимости правъ короля и гражданъ, закрѣпленныхъ за ними конституціей. Конституція есть договоръ между государемъ и гражданами относительно правъ имъ принадлежащихъ.

Предметомъ особой министерской отвѣтственности поэтому является исключительно нарушеніе конституціи [1]). Такъ какъ границы правъ, предоставленныхъ конституціей монарху и подданымъ могутъ быть нарушены обѣими сторонами, то Моль отвѣтственность передъ особыми государственными судами логически правильно распространяетъ на обѣ стороны [2]). Но въ виду того, что монархъ и народное представительство въ цѣломъ по соображеніямъ государственно правовымъ, политическимъ и чисто практическимъ не могутъ подлежать отвѣтственности, къ отвѣтственности должны быть привлекаемы съ одной стороны—министры, какъ представители монарха, а съ другой—отдѣльные члены народнаго представительства.

Таково въ общихъ чертахъ пониманіе Молемъ конституціонной монархіи и вытекающей изъ нея министерской отвѣтственности

---

[1]) *Mohl.* Наз. соч., S. 127, u. ff.

[2]) *Mohl.* Наз. соч.. S. 57, ff.

Министерская отвѣтственность является необходимой для защиты конституціи, договора монарха съ гражданами о правахъ имъ принадлежащихъ и имѣетъ своею цѣлью разрѣшить мирнымъ путемъ опасный дуализмъ, коренящійся въ природѣ конституціонной монархіи.

Теорія Моля не можетъ правильно объяснить сущность министерской отвѣтственности потому, что Моль, также какъ и Бенжаменъ Констанъ и Буддеусъ, невѣрно понялъ самую природу конституціонной монархіи. Въ идеѣ конституціонной монархіи новаго времени вовсе не лежитъ начало дуализма, раздвоенія, подобно тому, какъ это имѣло мѣсто въ сословныхъ монархіяхъ въ средніе вѣка. Въ послѣднихъ дѣйствительно существовало дѣленіе на Fürst und Land—князя и страну и на права, принадлежащія какъ князю, такъ и народу или, вѣрнѣе, совокупности сословій [1]). „Конституціонная монархія, хотя исторически и является продуктомъ недовѣрія по отношенію къ княжеской власти, говоритъ Самуэли [2]), привлекая народъ къ завѣдыванію его публичными дѣлами, не представляетъ, однако, никакого антагонизма, но становится именно въ силу этого высшей, наиболѣе жизненной и благородной формой монархіи. Здѣсь нѣтъ раздвоенія, а наоборотъ органическое примиреніе обоихъ факторовъ путемъ введенія народныхъ элементовъ въ отправленіе функцій государственной власти“ [3]).

Взгляды Моля соотвѣтствуютъ воззрѣніямъ, господствовавшимъ въ первой половинѣ 19-го вѣка, когда конституціонное устройство въ государствахъ континента Западной Европы только что постепенно насаждалось и крѣпло. Въ конституціонныхъ хартіяхъ видѣли исключительно гарантію правъ предоставленныхъ гражданамъ, а для обезпеченія самой конституціи требовалась особая министерская отвѣтственность за ея нарушеніе. Поэтому нарушеніе министрами законовъ вообще, а не основныхъ только законовъ го-

---

[1]) *Iellinek.* Das Recht des modernen Staates. S. 290, См., однако, слѣды дуализма въ современномъ конституціонномъ государствѣ Западной Европы тамъ же S. 301.

[2]) *Samuely.* Наз. соч. S. 32.

[3]) Въ настоящее время большинство выдающихся представителей науки рѣшительно высказывается противъ взгляда о дуализмѣ государственныхъ органовъ въ конституціонныхъ странахъ. См. по этому поводу замѣч. въ брош. *А. А. Алексѣева* Контрасигнированіе, его значеніе и объемъ въ конституціонномъ правѣ (Оттискъ изъ журн. Мин. Юст. за мартъ 1906 г.), стр. 8 и сл.

сударства не подходитъ, по взгляду Моля, къ особой министерской отвѣтственности и должно разбираться обыкновенными судами. Что касается подведенія Молемъ подъ понятіе министерской отвѣтственности также и отвѣтственности народныхъ представителей за нарушеніе ими конституціонныхъ правъ монарха, то подобный взглядъ не соотвѣтствуетъ дѣйствительному положенію вещей. Огромное большинство конституцій не только не устанавливаетъ какой-либо особой отвѣтственности для народныхъ представителей, но, какъ разъ наоборотъ, даже примѣненіе къ нимъ общей уголовной и гражданской отвѣтственности старается обставить извѣстными гарантіями, дабы обезпечить имъ правильное выполненіе ихъ функцій [1]).

Извѣстный германскій ученый Лоренцъ-фонъ-Штейнъ также не оставилъ безъ вниманія занимающій насъ вопросъ. Въ первой части своего обширнаго сочиненія Die Verwaltungslehre подъ заглавіемъ Die Vollziehende Gewalt онъ далъ свою довольно подробную теорію

---

[1]) Почти всѣ конституціи постановляютъ, что члены народнаго представительства не могутъ быть арестованы во время сессій палатъ и привлечены къ суду иначе какъ съ разрѣшенія палаты, къ которой они принадлежатъ, за исключеніемъ случая, когда они будутъ застигнуты en flagrant délit, а также почти всюду обезпечивается безотвѣтственность народныхъ представителей за рѣчи произносимыя ими въ палатахъ, т. н. Redefreiheit. См. напр. Датск. конст. ст. 57; Итал. 37. 45 и 51 ст.; Испанск. 46 и 47 ст.; Португ. 25 и 26 ст.; Ст. 13 и 14 констит. закона франц. респ. отъ 16 Іюля 1875 г.; Bill of Rights Англійскаго королевства 1689 г. ст. 9; Бельгійск. конст. ст. 44, 45; Нидерл. ст. 97 Конституція Германской Имперіи ст. 30 и 31. Прусск. конст. ст. 84. Австр. констит. законъ 21 Дек. 1867 г. о представительствѣ имперіи, ст. 23, и 47 ст. такового же венгерскаго закона, а также 16 ст. австр. конст. Особая отвѣтственность народныхъ представителей передъ спеціальными судами наравнѣ съ отвѣтственностью министровъ существуетъ лишь въ Швеціи и Норвегіи и изъ германскихъ государствъ въ Брауншвейгѣ и Вюртембергѣ. Гражданиномъ послѣдняго государства былъ Моль, что можетъ быть также нѣсколько повліяло на его взгляды по этому предмету.

Самуэли (наз. соч. S. 33) опровергаетъ утвержденіе *Моля* (наз. соч S. 61, Anm. 12), что въ Англіи допускается impeachment (особая судебная отвѣтственность) противъ членовъ парламента за ихъ дѣятельность въ палатахъ и доказываетъ, что въ преступленіяхъ членовъ налатъ, приводимыхъ между прочимъ Молемъ въ качествѣ примѣра, а именно: участіе въ незаконно составленномъ собраніи, продолженіе совѣщаній послѣ роспуска палатъ, они участвуютъ уже не какъ народные представители, а какъ частныя лица, а посему врядъ ли является правильнымъ распространеніе на нихъ особой отвѣтственности.

министерской отвѣтственности, вытекающую изъ его взглядовъ на конституціонную монархію и на положеніе и значеніе въ ней королевской власти и министровъ. Штейнъ, какъ извѣстно, принадлежитъ къ такъ называемой органической школѣ государствовѣдѣнія. Онъ понимаетъ государство какъ организмъ, ближайшимъ образомъ какъ личность, возвысившуюся до сознательнаго самоопредѣленія. Въ государствѣ Штейнъ различаетъ главу, въ которомъ воплощается государственное я (Ich), законодательство, которое является волею (Wille) государства и исполненіе—его дѣятельность (That). Законодательство и исполненіе объединяются въ лицѣ главы государства—монарха. Въ немъ сосредоточивается вся полнота государственной власти. Онъ дѣйствуетъ какъ въ законодательствѣ, такъ и въ управленіи. Въ законодательствѣ его дѣятельность въ конституціонной монархіи обусловливается содѣйствіемъ палатъ, въ управленіи онъ проводитъ свою волю черезъ министровъ. Для того, чтобы воля монарха, дѣйствующаго въ законодательствѣ при посредствѣ народнаго представительства, не находилась бы въ противорѣчіи съ его волею, проводимой имъ въ управленіи, иными словами для того, чтобы законы и правительственныя распоряженія не противорѣчили другъ другу, Штейнъ находитъ необходимымъ слѣдующее: Онъ раздѣляетъ дѣятельность конституціоннаго короля въ области управленія на его личную свободную дѣятельность (называемую имъ Vollziehungsrecht des Staatsobergaupts), осуществляемую королемъ совершенно самостоятельно, куда должны принадлежать начальство надъ войскомъ, пожалованіе наградъ, назначеніе на должности и т. под. и дѣятельность осуществляемую при содѣйствіи министровъ (наз. имъ Das eigentliche Regierungsrecht), куда входятъ всѣ остальныя распоряженія короля. Для того, чтобы распоряженія не противорѣчили законамъ, необходимо, говоритъ Штейнъ, чтобы первый родъ распоряженій—личныя распоряженія короля имѣлъ силу законовъ, а второй родъ осуществлялся всегда непремѣнно при условіи подписанія королевскихъ распоряженій министрами и въ силу этого терялъ характеръ личныхъ распоряженій короля. При такихъ условіяхъ воля монарха, выраженная въ распоряженіяхъ, не можетъ противорѣчить самой себѣ, выраженной въ законахъ, ибо въ административной дѣятельности короля перваго рода она является сама закономъ, а въ дѣятельности его второго рода—теряетъ его личный характеръ. За эти то королевскія распо-

ряженія второго рода, если они противорѣчатъ законамъ, и являются отвѣтственными министры.

Въ министерской должности Штейнъ видитъ власть, призванную главнымъ образомъ къ изданію административныхъ распоряженій [1]). Цѣль министерской отвѣтственности, по Штейну, заключается такимъ образомъ въ разграниченіи законовъ и распоряженій и устраненіи несоотвѣтствія распоряженій законамъ. Особенность министерской системы управленія и отличіе ея отъ коллегіальной системы центральнаго управленія, существовавшей почти повсемѣстно въ Западной Европѣ до введенія министерской системы, заключается, по мнѣнію Штейна, главнымъ образомъ въ отвѣтственности министровъ передъ народнымъ представительствомъ [2]). Правда, далѣе Штейнъ различаетъ государственную или политическую отвѣтственность министровъ (Staatliche oder politische Ministerverantwortlichkeit) передъ палатами за общій духъ, общее направленіе государственнаго управленія и юридическую отвѣтственность ихъ (die rechtliche Verantwortlichkeit) за отдѣльныя противузаконныя дѣйствія [3]). Центръ тяжести министерской отвѣтственности лежитъ, по его мнѣнію, въ юридической отвѣтственности министровъ, при чемъ единственнымъ предметомъ, единственымъ объектомъ этой отвѣтственности являются незаконныя правительственныя распоряженія министровъ. Теорія Штейна подверглась жестокой критикѣ, особенно со стороны Самуэли [4]), который обвинилъ Штейна въ стремленіи къ скрытому абсолютизму. Своей личной дѣятельностью, совершающеюся совершенно безконтрольно и безотвѣтственно король, въ теоріи Штейна, по мнѣнію Самуэли, можетъ уничтожить всякое значеніе народнаго представительства. При такой широкой и неопредѣленной сферѣ, которую отводитъ ему Штейнъ для непосредственной дѣятельности, онъ можетъ рѣшать за немногими исключеніями совершенно самостоятельно всякія дѣла. При такомъ положеніи вещей личная дѣятельность монарха будетъ вы-

---

[1]) *Stein* Наз. соч., t. I, S. 256.

[2]) *Stein* Наз. соч., t. I, S. 257. См. также *Stein* Handbuch der Verwaltungslehre t. I., S. 49. Contra. *Коркуновъ*. Русское государственное право, ч. II. стр. 227 и сл.

[3]) *Stein*, Наз. соч., I, S. 344—359.

[4]) *Samuely*. Das Princip der Ministerverantworlichkeit in der constitutionellen Monarchie. Berlin 1869, S. 15—19.

зывать все новые и новые конфликты и порождать ненависть гражданъ. Самуэли не видитъ никакого разумнаго основанія для раздѣленія различныхъ фукцій монарха на осуществляемыя подъ отвѣтственностью министровъ и не требующія таковой. „Всѣ политическія права монарха вытекаютъ одинаково изъ одной и той-же государственной власти, и конституціонный принципъ требуетъ, чтобы ни одно изъ этихъ правъ не осуществлялось безотвѣтственно“ [1]). Что касается распоряженій монарха контрасигнированныхъ министрами, то утвержденіе Штейна, что они теряютъ характеръ личныхъ распоряженій главы государства, нельзя признать правильнымъ. Распоряженія эти продолжаютъ оставаться распоряженіями монарха, съ мнѣніемъ котораго согласился подписавшій ихъ министръ, дѣлающійся отвѣтственнымъ въ силу этого своего согласія и подписи. Понимая особую юридическую отвѣтственность министровъ исключительно, какъ отвѣтственность за незаконныя правительственныя распоряженія, Штейнъ чрезмѣрно суживаетъ ея объемъ. Произвольныя дѣянія министровъ до нарушенія самой конституціи включительно, если только дѣянія эти не имѣютъ объектомъ своимъ незаконныя распоряженія, не подходятъ въ теоріи Штейна къ понятію особой юридической отвѣтственности министровъ. Правда, кромѣ юридической, Штейнъ желаетъ установленія еще и политической или государственной отвѣтственности и даетъ послѣдней широкую область примѣненія, требуя ея осуществленія при всякомъ разногласіи во мнѣніяхъ относительно государственнаго управленія между министрами и парламентомъ. Но такъ какъ эта отвѣтственность есть отвѣтственность за общій духъ и общее направленіе управленія, осуществляемая путемъ отставки, ухода министра несогласнаго съ парламентомъ, то замѣнить отвѣтственность за незаконныя дѣянія министровъ она не можетъ [2]). Теорія Штейна не

---

[1]) Samuely. S. 18.

[2]) *Hans v. Frisch.* Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Berlin, 1904, s. 150 говоритъ по поводу теоріи Штейна слѣдующее: „Fasst Stein den Begriff der politischen Verantwortlichkeit zu weit auf, so schränkt er den der rechtlichen viel zu stark ein. Seiner Ansicht nach würde alle Zwangsausübung der Minister vor die ordentlichen Gerichte anstatt vor den Staatsgerichtshof gehören, und manche Divergenz zwischen vollziehender Gewalt und den Kammern müsste durch Demission des Ministeriums gelöst werden“.

имѣла, насколько намъ извѣстно, послѣдователей въ научной литературѣ, несмотря на высокій авторитетъ Штейна, какъ ученаго изслѣдователя.

Обозрѣвая главнѣйшія направленія въ ученіи объ обоснованіи министерской отвѣтственности, какъ особаго института конституціоннаго права, необходимо остановиться на такъ называемой теоріи фикціи — Fictionstheorie. Теорія эта исходитъ изъ извѣстнаго положенія англійскаго государственнаго права „the king can do no wrong"—король не можетъ дѣлать зла и понимаетъ фикцію эту какъ нѣчто дѣйствительно реальное. Монархъ по этой теоріи не только не можетъ дѣлать, но и желать чего-либо вреднаго для государства и гражданъ. Если же онъ поступаетъ въ какомъ-нибудь случаѣ неправо, то это происходитъ отъ того, что онъ былъ введенъ въ заблужденіе своими совѣтниками министрами, подавшими ему плохой, вредный совѣтъ или представившими ему невѣрно положеніе дѣлъ въ государствѣ. Въ виду сего отвѣтственность за дурное управленіе и должна падать на этихъ совѣтниковъ монарха, какъ виновниковъ, какъ первопричину вреда, совершеннаго монаршими распоряженіями. При ближайшемъ разсмотрѣніи теорія фикціи оказывается несостоятельной, болѣе чѣмъ какая-либо изъ другихъ теорій. Прежде всего она исходитъ изъ представленій о монархѣ, какъ о какомъ-то особомъ высшемъ существѣ, никогда не желающемъ и не могущемъ совершить что-либо вредное для государства и гражданъ, каковая фикція неосуществима въ дѣйствительности, ибо монархъ все же человѣкъ, не чуждый человѣческихъ недостатковъ и слабостей. Желая поддержать значеніе монархической власти въ конституціонной монархіи, теорія эта приходитъ въ концѣ концовъ къ обратнымъ результатамъ. Для того чтобы отвѣтственность министровъ была болѣе или менѣе полно установлена, логически необходимо требовать, держась этой теоріи, чтобы монархъ дѣйствовалъ всегда и вездѣ по совѣтамъ и по указкѣ своихъ министровъ. За тѣ дѣйствія монарха, которыя совершены помимо или даже вопреки совѣтамъ министровъ, послѣдніе, очевидно, не могутъ подлежать отвѣтственности, Сравнительно съ теоріей Буддеуса и Бишофа эта теорія имѣетъ то преимущество, что въ ней соблюдены начала вмѣняемости, и преступленіе и наказаніе находятся въ извѣстномъ соотвѣтствіи но и тутъ приходится прибѣгать къ натяжкамъ, фингируя, какъ это дѣлаетъ напримѣръ Цёпфль, министер-

скую вину во всякомъ неправильномъ дѣяніи монарха, что, конечно, далеко на всегда можетъ быть на лицо въ дѣйствительности. Моль[1]) называетъ теорію фикціи съ психологической точки зрѣнія абсурдной, съ исторической невѣрной. Съ этимъ мнѣніемъ вполнѣ возможно согласиться.

Несмотря однако на свои несообразности Fictionstheorie насчитываетъ среди своихъ приверженцевъ болѣе или менѣе извѣстныхъ ученыхъ. Однимъ изъ первыхъ ея представителей является еще Монтескье[2]) Въ нѣмецкой литературѣ послѣдователями ея были Роттекъ[3]), Клюберъ[4]) и Цёпфль[5]). Мало того, она проникла въ законодательныя постановленія. Ею всецѣло проникнутъ законъ объ отвѣтственности министровъ и высшихъ чиновниковъ государства въ Великомъ Герцогствѣ Гессенскомъ, изданный 5 іюля 1821 года[6]) и слѣды ея видны въ конституціонныхъ законахъ саксонскихъ княжествъ, а именно: Sachsen-Hildburghausen (конст. отъ 19 марта

---

[1]) *Mohl* S. 8 Anm 1. „Da aber diese Fiction von der unwandelbaren Rechtsliebe des Fürsten psychologisch absurd, nach der Geschichte aller Zeiten Unwahrheit ist, so dient sie in jeder Beziehung sehr schlecht zur Begründung einer Staatseinrichtung, welche als der Hauptpfeiler des ganzen Systemes der beschränkten Fürstenchaft erklärt wird".

Ср. *Bluntschli* Allgemeines Staatsrecht München 1857. Bd. II, S. 78. „Das Staatsrecht darf dem gesunden Menschenverstand keine Zumutungen machen welche derselbe für absurd hält, und nicht über solche Nebelbilder dauernde Institutionen aufbauen"..

[2]) *Montesquieu.* De l'esprit des lois t. I, liv. XI, chap. VI, p. 259. „Mais comme celui qui exécute ne peut rien exécuter mal sans avoir des conseillers méchants et qui haïssent les lois comme ministres, qnoiqu'elles les favorisent comme hommes, ceux ci peuvent être recherchés et punis". См. также о Монтескье *Schwarcz.* Ук. соч. S. 106.

[3]) *Rotteck.* Aretin's constitut. Staatsrecht Altenburg 1824—28. Bd. III, S. 209.

[4]) *Klüber.* Oeffentl. Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankfurt 1841, S. 535.

[5]) *Zoepfl.* Grundsätze des allgemeinen und konstitutionellen monarchischen Staatsrechts. Leipzig 1863, t. II, S. 529.

[6]) См. введеніе къ этому закону: „такъ какъ повелѣнія, могущія повести къ противузаконнымъ дѣяніямъ или къ нарушенію обѣщаній, данныхъ нами народному представительству (Landständen), никогда не исходятъ отъ нашей воли, но могутъ основываться лишь на недоразумѣніяхъ, разъясненіе каковыхъ мы разсматриваемъ какъ обязанность нашихъ высшихъ должностныхъ лицъ и государственныхъ учрежденій, то признали мы за благо опредѣлить въ законѣ слѣдующее"...

1818 г. § 53), Sachsen-Meiningen (конст. 28 августа 1829 г., Art 102) и Sachsen-Altenburg (конст. 29 апрѣля 1831 г. § 38)[1]).

Фикція the king can do no wrong возникла въ Англіи, по свидѣтельству компетентныхъ англійскихъ изслѣдователей[2]), въ малолѣтство короля Генриха III. Король былъ младенецъ, и все управленіе велось въ дѣйствительности его совѣтниками. Король, будучи ребенкомъ, не могъ дѣлать зла. Фикція въ данномъ случаѣ, пожалуй, могла быть понимаема дословно и соотвѣтствовала дѣйствительности. Но времена измѣнились, мѣнялись короли и цѣлыя династіи, а положеніе, что король не можетъ дѣлать зла остается и до сего времени одной изъ аксіомъ англійскаго государственнаго права. Практическій умъ англичанъ не пытался построеніемъ какой-либо болѣе или менѣе искусной теоріи объяснить безотвѣтственность короля и отвѣтственность министровъ, признавая и констатируя лишь разумность и пользу для государственнаго управленія и гражданъ установившихся путемъ исторіи и опыта этихъ важныхъ положеній конституціоннаго права. „Положеніе король не можетъ дѣлать зла, говоритъ англійскій ученый Тоддъ[3]), кажется парадоксомъ. Но въ дѣйствительности оно есть ничто иное, какъ выраженіе великаго конституціоннаго принципа, что никакая вина за управленіе не падаетъ лично на суверена“.

Подобный взглядъ былъ высказанъ еще въ 1711 году въ дебатахъ палаты лордовъ, и большинство англійскихъ писателей понимали именно это положеніе какъ фактическую невозможность для короля быть отвѣтственнымъ за какое либо преступное дѣяніе[4]).

---

[1]) См. *Pistorius* Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht. Tübingen, 1891, S. 24.

Въ проэктѣ деклараціи правъ человѣка и гражданина, предложенномъ Тарже національному французскому собранію 27 іюля 1789 г. въ статьѣ 21, какъ указалъ Фришъ въ своемъ изслѣдованіи (S. 131), проводилась также точка зрѣнія теоріи фикціи. Проэктъ Тарже не прошелъ, и во французское законодательство эта теорія не проникла. Но во французской литературѣ она находила себѣ приверженцевъ и послѣ Монтескье. Ср. хотя-бы взгляды Шатобріана „La monarchie selon la charte“. P. 12, у котораго, впрочемъ, теорія фикціи смѣшана съ теоріей Констана.

[2]) *Anson.* The law and custom of the constitution. Oxford 1896, V. II, 4. *Stubbs.* The constitutional history of England. Oxford 1883, V. II, 41.

[3]) *Todd.* Le gouvernement parlementaire en Angleterre. Traduction française Paris 1900 t. I, p. 123.

[4]) См. Frisch. S. 122.

Но съ другой стороны теорія фикціи, понимающая это положеніе, исходя изъ представленія о королѣ, какъ какомъ-то особомъ высшемъ существѣ, нашла въ Англіи послѣдователя въ лицѣ извѣстнаго юриста Блэкстона[1]), который въ своихъ комментаріяхъ на законы Англіи высказываетъ всецѣло тѣ же взгляды, что Монтескье во Франціи и Клюберъ и Цёпфль въ Германіи. „Не только король не можетъ дѣлать зла, но онъ не можетъ даже мыслить неправо, говоритъ Блэкстонъ. Никогда не можетъ прійти ему на мысль что-либо ошибочное. Въ немъ нѣтъ ни неблагоразумія, ни слабости".

Таковы главнѣйшія направленія въ ученіи объ обоснованіи особой министерской отвѣтственности въ старой научной литературѣ. Прежде чѣмъ обратиться къ разсмотрѣнію новыхъ теченій, подведемъ вкратцѣ итогъ ихъ разсмотрѣнія и выяснимъ ихъ происхожденіе. Что касается теоріи Бенжамена Констана, появившейся въ эпоху реставраціи Бурбоновъ, то она отражаетъ на себѣ господствовавшее въ то время во Франціи увлеченіе англійскими парламентскими порядками. Установленный хартіей 1814 года новый конституціонный порядокъ и развитіе правильной конституціонной жизни въ странѣ повлекли къ теоретическимъ изысканіямъ и къ стремленію подыскать теоретическій фундаментъ для новаго государственнаго устройства. Взгляды Бенжамена Констана на конституціонную монархію, значеніе въ ней королевской и министерской властей и на отвѣтственность министровъ являются лучшимъ выраженіемъ идей либеральной партіи того времени[2]) [3]). Ученіе объ отдѣленіи королевской власти отъ власти исполнительной, служащее основой теоріи Констана о министерской отвѣтственности, впервые высказано было еще извѣстнымъ политическимъ дѣятелемъ Clermon-

---

[1]) Blakstone Commentaires on the laws of England London 1857, V. I, 239.

[2]) *Ioseph Bonnefon.* Le régime parlementaire sous la restauration, Paris 1905. Liv., I, chap. II. § 2. Les doctrines. p. 97 et suiv.

[3]) На Англію ссылались въ ту эпоху, впрочемъ, какъ либералы, такъ и консерваторы, и у одного изъ выдающихся вождей консерватизма Шатобріана мы встрѣчаемъ въ его знаменитой книгѣ La monarchie selon la charte, вышедшей въ 1816 году, взгляды вполнѣ совпадающіе съ теоріей Констана. См. p. 12. „Car le roi, étant environné de ministres responsables, tandis qu'il s'élève au dessus de toute responsabilité, il est évident qu'il doit les laisser agir d'après eux-mêmes".

Tonnerre'омъ, бывшимъ президентомъ французскаго учредительнаго собранія. Но болѣе или менѣе подробнаго обоснованія и развитія взглядъ этотъ у него не получилъ [1]), поэтому Констанъ правильно считается основателемъ этой теоріи [2]).

Желая перенести во Францію англійскіе парламентскіе порядки, Констанъ и его школа создали ученіе, по которому монархъ въ конституціонномъ государствѣ лишается исполнительной власти въ пользу министровъ. Монархъ остается все же особой властью и къ законодательной, исполнительной и судебной властямъ Монтескье приходится прибавить еще власть королевскую или умѣряющую [3]). Поставивъ монарха въ такое нейтральное и пассивное положеніе, ученіе это много содѣйствовало распространенію того взгляда, что въ конституціонномъ, а особенно въ парламентарномъ государствѣ, монархъ только царствуетъ, но не управляетъ, взгляда совершенно ложнаго, не оправдывавшагося и не оправдывающагося дѣйствительными отношеніями ни одного изъ монархическихъ государствъ. Это была одна крайность въ ученіи о значеніи монархической и министерской властей. Ученія германскихъ писателей представляютъ намъ стремленіе къ другой крайности, къ преувеличенію значенія монархической власти, преувеличенію не всегда согласному съ принципами конституціонализма. Оба теченія объясняются легко историческими и временными условіями, но оба ложны въ существенныхъ чертахъ, такъ какъ оба не въ состояніи дать правильнаго пониманія дѣйствительнаго значенія и соотношенія высшихъ органовъ конституціоннаго государства

---

[1]) „Il'y a dans le pouvoir monarchique deux pouvoirs distincts, le pouvoir exécutif, investi des prérogatives positives et le pouvoir royal, qui est soutenu par des souvenirs et par des traditions religieuses". Цит. у *B. Constant*. Cours de politique constitutionnelle. Ed. Laboulaye. p. 178.

[2]) Jellinek Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887, S. 77. ff.

[3]) Ученіе Констана проникло въ Португальскую конст. 1826 г. ст. 71 и сл. и Бразильскую конст. 1824 г. ст. 98.

Какъ указываетъ Самуэли S. 13 Anm 4 и Lucz S. 22. Anm 2. Бразильская конституція усвоила только форму, а не сущность ученія Констана. Права императора въ качествѣ умѣряющей власти по Бразильской конституціи осуществлялись не самостоятельно монархомъ, а чрезъ посредство членовъ государственнаго совѣта, отвѣтственныхъ и подлежащихъ, какъ и министры, особому суду сената. Также и по Порт. конст. умѣряющая власть короля осуществляется подъ отвѣтственностью министровъ.

Что касается Германіи и нѣмецкой науки, то здѣсь теоретическія научныя изысканія начинаются главнымъ образомъ послѣ наполеоновскихъ войнъ, когда, освобожденная отъ чужеземнаго владычества, Германія стремится къ установленію новыхъ формъ государственной жизни, а наука подыскиваетъ теоретическія основы для этихъ нарождающихся новыхъ формъ. И шаткость и неувѣренность первыхъ конституціонныхъ попытокъ отражается и на колебаніяхъ и заблужденіяхъ научной доктрины, во многомъ ихъ объясняя и оправдывая. Art. 13 Германскаго союзнаго акта отъ 8 іюня 1815 года гласилъ: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung Statt finden". Во исполненіе этого постановленія конституціонный строй, соотвѣтствующій новымъ ученіямъ и новымъ понятіямъ о правовомъ государствѣ, постепенно былъ введенъ въ рядѣ мелкихъ и среднихъ нѣмецкихъ государствъ. Въ Саксенъ-Веймарѣ въ 1816 году, въ Баваріи и Баденѣ въ 1818, въ Вюртембергѣ въ 1819, въ Гессенъ-Дармштадтѣ въ 1820 [1]) и т. д. Вмѣстѣ съ тѣмъ начинаютъ развиваться и теоретическія ученія о конституціонной монархіи, значеніи въ ней монархической власти и министерской отвѣтственности. Теорія Бенжамена Констана, хотя и имѣла послѣдователей, но не нашла въ Германіи удобной почвы для своего развитія. Она слишкомъ явно противорѣчила, какъ реальнымъ отношеніямъ государственной жизни, такъ и положительнымъ опредѣленіямъ нѣмецкихъ конституцій и законовъ. Въ 57 статьѣ такъ называемаго Вѣнскаго Заключительнаго Акта, опредѣлявшаго въ существенныхъ чертахъ союзное устройство Германіи, опредѣленно было указано, что вся полнота государственной власти въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ монархіяхъ должна оставаться сосредоточенной въ рукахъ главы государства, и суверенъ можетъ быть ограниченъ содѣйствіемъ палатъ лишь въ отношеніи отправленія отдѣльныхъ опредѣленныхъ правъ. Этотъ взглядъ о значеніи монархическаго начала, о monarchische Selbstregierung и нашелъ себѣ отраженіе въ теоріяхъ нѣмецкихъ писателей. Въ этомъ отношеніи дальше всѣхъ идетъ такъ называемая Prügelknabetheorie. Выступивъ противъ те-

---

[1]) О изданныхъ ранѣе 1815 года нѣмецкихъ конституціяхъ, какъ-то Баварской конст. 1808 г., Ангальтъ—Кётенской 1811, Кон. - Вел. Герц. Франкфуртскаго 1810 г., составленныхъ по образцу констутуціи Вестфальскаго королевства 1807 г., говорить не приходится уже потому, что ни одна изъ нихъ не устанавливаетъ отвѣтственности министровъ передъ палатами.

оріи Бенжамена Констана, Буддеусъ и Бишофъ впали въ противуположную крайность и низвели министровъ до роли простыхъ орудій короля. Проникнутые абсолюстическими тенденціями, они стараются примирить новыя конституціонныя начала съ сильной, дѣятельной монархической властью. Задача эта имъ, какъ мы видѣли, совершенно не удалась [1]). Единственной заслугой этой теоріи, говоритъ Самуэли, можно считать то, что она энергично выдвинула впередъ принципъ дѣятельнаго монархическаго управленія [2]). Но во всякомъ случаѣ она выдвинула его неумѣло и въ ущербъ всѣмъ другимъ важнымъ жизненнымъ принципамъ конституціоннаго государства. Другія нѣмецкія теоріи въ концѣ концовъ идутъ къ той-же цѣли, что и теорія Буддеуса и Бишофа — къ согласованію конституціонныхъ началъ съ принципомъ сильной монархической власти. Теорія Штейна, дающая монарху обширный кругъ самостоятельной дѣятельности и такъ называемая Fictionstheorie, представляющая себѣ монарха какимъ-то особымъ высшимъ существомъ не могущимъ творить ничего неправаго, стоятъ посрединѣ между противуположными другъ другу теоріями Констана и его школы съ одной стороны и Буддеуса и Бишофа съ другой, стараясь по возможности согласовать принципы англійскаго права и французской доктрины съ монархическимъ принципомъ сильнаго самостоятельнаго управленія, столь вкоренившимся въ германскія традиціи. Тогда какъ Констанъ всю власть переноситъ на министровъ и этимъ оправдываетъ ихъ отвѣтственность и безотвѣтственность монарха, а Prügelknabetheorie, всю дѣйствительную власть сосредоточивая въ рукахъ монарха, министровъ представляетъ въ видѣ какихъ-то страдательныхъ органовъ за дѣянія послѣдняго, эти теоріи ищутъ другихъ, не столь крайнихъ, путей для рѣшенія вопроса. Штейнъ, близко подходя по формѣ къ Констану, отдаетъ въ вѣдѣніе министровъ, однако, не всю правительственную власть, а только часть ея. При этомъ, будучи въ этой, имъ отведенной области, самостоятельными и отвѣтственными лицами, они, однако, не представляютъ

---

[1]) „Dieser Gedanke für den Monarchen einen Beamten verantwortlich zu machen, mag als ein Uebergang angesehen werden vom absoluten Staat zu kostitutionellen, indem einerseits die Alleinregierung des Fürsten besteht, andererseits aber eine Verantwortlichkeit für dessen Regierungshandlungen“, говоритъ Frisch, S. 189.

[2]) Samuely, S. 21.

особой власти, а суть агенты монарха. Оставивъ же въ угоду монархическому принципу часть фукцій для безотвѣтственнаго осуществленія монарху, Штейнъ заслужилъ справедливый упрекъ Самуэли въ стремленіи къ абсолютизму. Теорія фикціи, развитая во Франціи Монтескье, а въ Англіи Блэкстономъ, пустила въ Германіи крѣпкіе корни опять таки потому, что казалась очень удобной для примиренія началъ конституціонализма съ монархическимъ принципомъ. Она не лишала монарха, подобно теоріи Констана, его правительственныхъ правъ. Наоборотъ, она возносила его на недосягаемую высоту, объявивъ непогрѣшимымъ. Съ другой же стороны она давала объясненіе и требованію министерской отвѣтственности, такъ какъ только дурные совѣты министровъ монарху являются причиной его вредной дѣятельности.

Что касается теоріи Роберта-фонъ-Моля, то она стоитъ на нѣсколько иной точкѣ зрѣнія, чѣмъ другія вышеразобранныя теоріи. Она отражаетъ на себѣ другое теченіе политической мысли, хотя не столь сильное, какъ вышеуказанный монархическій принципъ, но также имѣвшее большое значеніе и многихъ послѣдователей въ старой германской государственно-правовой доктринѣ. Это теченіе характеризуется понятіемъ „Volksrechte“—народныя права, при чемъ все значеніе и весь смыслъ конституціоннаго государства именно въ защитѣ, поддержаніи этихъ народныхъ правъ. Таковое понятіе конституціонализма ведетъ свое начало собственно говоря еще со временъ великой французской революціи. „Ни одно общество, въ коемъ не обезпечена гарантія правъ, не имѣетъ конституціи“ гласитъ 16 статья декларацiи правъ человѣка и гражданина 26 августа 1789 года. Взглядъ этотъ былъ впослѣдствіи воспринятъ и въ другихъ странахъ и явился очень распространеннымъ въ первой половинѣ 19-го столѣтія, въ эпоху установленія и развитія представительнвго правленія на континентѣ Западной Европы. „Теорія Моля, говоритъ проф. А. Д. Градовскій, соотвѣтствуетъ тому взгляду на конституціонное управленіе, который сложился въ тридцатыхъ годахъ; тогда въ самой конституціонности правленія видѣли гарантію правъ, предоставленныхъ гражданамъ. Наука объ управленіи находилась еще въ младенчествѣ. Послѣ того какъ конституціонныя учрежденія были введены, когда оказалось, что конституціонныя государства должны дѣлать то же самое, что всякія другія въ отношеніи своихъ цѣлей и задачъ—тогда измѣнился взглядъ и на су-

щество исполнительной власти. Для теоріи министерской отвѣтственности потребовалось другое обоснованіе[1]). Такимъ образомъ въ первый періодъ развитія конституціонной жизни и науки конституціоннаго права мы замѣчаемъ при всемъ различіи направленій многочисленныхъ теорій о министерской отвѣтственности два главныхъ теченія: одно, исходившее изъ положенія и значенія монархической власти въ конституціонномъ государствѣ, отразившееся какъ въ теоріи Констана и его школы, такъ и въ различныхъ нѣмецкихъ теоріяхъ—Prügelknabetheorie, Fictionstheorie, теоріи Штейна и примыкающихъ къ нимъ. Нужды нѣтъ, что одни, какъ Констанъ, низводятъ короля до роли чисто пассивной, а другіе, какъ Буддеусъ, даютъ ему власть, мало чѣмъ отличающуюся отъ власти абсолютнаго монарха, но всюду именно его роль, его значеніе, его положеніе въ государствѣ является рѣшающимъ моментомъ, исходной точкой для опредѣленія и построенія такой или иной теоріи объ отвѣтственности министровъ. Другое-же теченіе, представляемое Молемъ и его школой[2]), исходитъ изъ понятія народныхъ правъ. Въ гарантіи и защитѣ этихъ правъ по этому взгляду состоитъ все существо конституціонализма, а посему министерская отвѣтственность какъ средство для обезпеченія народныхъ правъ должна и имѣть исключительно нарушеніе послѣднихъ своимъ объектомъ. Монархъ и его правительственныя права стоятъ въ сторонѣ при построеніи этой теоріи. Отвѣтственность министра за нарушеніе имъ не народныхъ правъ, а правъ монарха здѣсь осуществляется самимъ монархомъ путемъ отставки министра и не имѣетъ отношенія къ особой министерской отвѣтственности[3])

---

[1]) *Градовскій.* Государственное право важнѣйшихъ Европейскихъ державъ. Т. II. стр. 493. (Полн. собр. сочин. Т. V. СПБ. 1902). Ср. *Adalbert Lucz.* Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe. Wien. 1893. S. 27. Anm. 3. „Во времена Моля конституціонная монархія понималась, какъ таковая монархическая форма правленія, въ которой признаны народныя права и для осуществленія ихъ допущено народное представительство". („Volksrechte anerkannt sind und zur Ausübung derselben eine Volksvertretung zugelassen ist).

[2]) Изъ лицъ, спеціально занимавшихся вопросомъ о министерской отвѣтственности, вполнѣ аналогичные взгляды съ Молемъ высказываетъ бельгійскій ученый *Oswald de-Kerchove de-Denterghem.* De la responsabilité des ministres dans le droit public belge. Gand-Paris. 1867. p. 31 cf. „A côté des droits du Roi se trouvent maintenant ceux des citoyens; pour défendre ces derniers une représentation nationale vient s'asseoir en face du pouvoir royal".

[3]) Ср. Mohl S. 81 und ff, § 5.

Таковы вкратцѣ главнѣйшія теоріи объ обоснованіи министерской отвѣтственности въ старой государственно-правовой литературѣ. Новая наука, пытаясь обосновать этотъ сложный институтъ, стала на ту точку зрѣнія, что въ вопросѣ объ особой спеціальной отвѣтственности министровъ слѣдуетъ исходить изъ положенія и значенія самой министерской должности въ конституціонномъ государствѣ. Изъ этихъ соображеній въ общемъ исходилъ изъ старыхъ писателей Самуэли, но, руководясь главнымъ образомъ цѣлью изслѣдовать юридическую природу министерской отвѣтственности и доказать, что это есть отвѣтственность дисциплинарная, онъ недостаточно ярко оттѣнилъ другія стороны своего труда, и его попытка въ этомъ отношеніи осталась долгое время единичной и мало замѣченной. Исходя изъ того положенія, что публичная власть есть въ то же время и публичная обязанность, Самуэли требуетъ отвѣтственности для всѣхъ ея носителей за исключеніемъ монарха, не могущаго быть отвѣтственнымъ въ силу принадлежащаго ему суверенитета. Коррективомъ безотвѣтственности монарха служитъ министерская отвѣтственность за монаршія распоряженія, которыя всѣ должны быть подписываемы министрами. Но однимъ контрасигнированіемъ министерская отвѣтственность не исчерпывается. Министръ отвѣтственъ также и за дѣянія, совершенныя имъ вполнѣ самостоятельно. Содержаніе и объемъ министерской отвѣтственности возможно опредѣлить лишь тогда съ достаточной точностью, если имѣть въ виду общее качество министра, какъ чиновника государства. Министръ, какъ и всѣ другіе чиновники, обязанъ добросовѣстно отправлять свою должность согласно законамъ и интересамъ государства. Посему, подобно другимъ чиновникамъ, онъ долженъ подлежать не только общей уголовно-правовой отвѣтственности, но также и дисциплинарной. Что касается всѣхъ остальныхъ чиновниковъ, то по отношенію къ нимъ народное представительство, имѣющее право контроля за дѣятельностью всѣхъ органовъ государства, можетъ ограничиться правомъ жалобъ, направляемыхъ министрамъ, какъ высшимъ начальникамъ этихъ чиновниковъ. Дисциплинарная отвѣтственность осуществляется здѣсь начальствомъ виновнаго. По отношенію же къ министрамъ это право жалобъ является недостаточнымъ. Министръ — высшій органъ административной іерархіи. Жалоба на него монарху является не вполнѣ дѣйствительнымъ средствомъ, такъ какъ въ случаѣ отказа монарха удовлетворить ее

нѣтъ никакого выхода, ибо монархъ, будучи безотвѣтственъ, не можетъ быть подвергнутъ суду за отказъ[1]). Въ виду этихъ соображеній народному представительству должно принадлежать право привлеченія министровъ къ отвѣтственности передъ особыми государственными судами.

Предметомъ особой отвѣтственности министровъ должны служить не только контрасигнированіе незаконныхъ актовъ монарха, не только дѣйствія противныя конституціи и законамъ, но и упущенія по службѣ и нецѣлесообразное, вредное для государства веденіе дѣлъ. Министерскую отвѣтственность, какъ особый итститутъ, можно объяснить только исходя изъ принципа нарушенія министромъ своего служебнаго долга. Всѣ другія теоріи министерской отвѣтственности понимаютъ ее слишкомъ узко, признавая ее допустимой или лишь за нарушеніе конституціи или также и за нарушеніе законовъ, но не обосновывая отвѣтственности за вредныя, нецѣлесообразныя дѣйствія министровъ. Только пониманіе министерской отвѣтственности какъ отвѣтственности дисциплинарной даетъ правильное объясненіе этому институту, предоставляетъ возможность включить въ его объемъ и нецѣлесообразныя дѣянія министровъ и обосновать его въ цѣломъ. Это—особый видъ дисциплинарной отвѣтственности чиновниковъ въ виду невозможности примѣненія къ министрамъ въ силу ихъ особаго положенія въ государствѣ общей дисциплинарной отвѣтственности. Оставляя пока въ сторонѣ подробное разсмотрѣніе теоріи Самуэли, замѣтимъ здѣсь лишь, что она не можетъ быть признана правильной главнымъ образомъ потому, что министръ является высшимъ чиновникомъ въ государствѣ и не имѣетъ надъ собой начальства. Существеннымъ же въ понятіи дисциплинарной отвѣтственности признается именно то, что осуществленіе ея или, по крайней мѣрѣ, ея возбужденіе должно принадлежать начальству, лицамъ и органамъ, которымъ по закону присваивается право назначенія и увольненіе чиновниковъ и руководство ихъ дѣятельностью. Палаты же не являются начальствомъ министровъ. „Министерская отвѣтственность, вполнѣ правильно замѣчаетъ Герберъ, есть совершенно самостоятельное, особое, на особомъ основаніи покоющееся важное публичное учре-

---

[1]) Samuely Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie. Eine Staatsrechtliche Abhandlung. Berlin 1869, S. 72.

жденіе... окончательно чуждое идеи домашней чиновничей дисциплины“ [1]).

Въ новой литературѣ однимъ изъ наиболѣе послѣдовательно и рѣшительно строющихъ теорію министерской отвѣтственности, исходя изъ положенія министерской должности и ея особаго значенія въ конституціонной монархіи, является Теодоръ Писторіусъ въ своей прекрасной работѣ о министерской отвѣтственности въ Германіи [2]). Конституціонное государство помимо того, что регулируетъ дѣятельность государственной власти законами и связываетъ конституціей, помимо того, что призываетъ представителей народа къ образованію государственной воли и къ контролю за дѣятельностью правительства, отводитъ еще министрамъ совершенно особое мѣсто въ государствѣ. Министры въ конституціонной монархіи являются съ одной стороны совѣтниками монарха, органами, чрезъ посредство которыхъ онъ проводитъ свою волю въ государственномъ управленіи и безъ подписи которыхъ ни одинъ правительственный актъ монарха не можетъ получить правового значенія, а съ другой стороны они высшіе начальники извѣстной отдѣльной отрасли государственнаго управленія. Эта двойственная роль министровъ въ конституціонной монархіи обязываетъ ихъ и къ двойной отвѣтственности, какъ за контрасигнированныя ими распоряженія монарха, такъ и за собственную дѣятельность въ предѣлахъ своего вѣдомства. Въ обоихъ случаяхъ эта отвѣтственность является особой министерской отвѣтственностью, которая не можетъ быть подведена подъ отвѣтственность всякаго другого должностного лица въ государствѣ. Всякій иной чиновникъ имѣетъ надъ собой начальство и можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ сослаться на его приказанія въ оправданіе своихъ дѣйствій. Министръ-же этого сдѣлать не можетъ. Въ конституціонномъ государствѣ министръ не можетъ ссылаться на приказанія даже монарха, такъ какъ онъ является

---

[1]) *Gerber* Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts Leipzig. 1859, S. 192. Anm. 13.

[2]) *Theodor Pistorius.* Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht. Tübingen 1891. См. S. 164 „Die Kostitutionelle Monarchie hat den eigenartigen Begriff des Ministers erzeugt, indem sie dem Minister eine eigentliche Stellung im Staat zuwies Erst diese eigenartige Stellung des Ministers vermochte eine eigentliche Verantwortlichkeit desselben zu begründen—die Ministerverantwortlichkeit“.

здѣсь высшимъ отвѣтственнымъ органомъ[1]). И такъ какъ только ему принадлежитъ право посредствомъ контрасигнированія проводить въ жизнь распоряженія монарха и только ему же опять присваивается право послѣдняго рѣшенія во ввѣренной ему части управленія, то и отвѣтственность его во всѣхъ этихъ случаяхъ является особой, спеціальной отвѣтственностью, примѣнимой только къ нему и не распространяющейся на другихъ чиновниковъ въ государствѣ[2]).

Министерская отвѣтственность, основывающаяся на таковомъ положеніи министра, есть особый правовой институтъ и при томъ институтъ не уголовнаго или дисциплинарнаго права, а права государственнаго. Объектомъ своимъ онъ долженъ имѣть лишь правовыя нарушенія и именно нарушеніе конституціи. Отвѣтственность за незаконныя дѣянія помимо нарушенія конституціи должна осуществляться общими судами, а отвѣтственность за нецѣлесообразныя дѣянія путемъ политической отвѣтственности министровъ— путемъ интерпелляцій, постановленій палатъ, жалобъ и т. п. Писторіусъ является главнымъ представителемъ господствующаго въ настоящее время въ Германіи взгляда на судебную министерскую отвѣтственность, какъ на особый государственно-правовой институтъ. Его взгляды будутъ подробно разсмотрѣны нами въ главѣ о юридической природѣ судебной министерской отвѣтственности.

---

[1]) *Pistorius.* S. 165. Взгляды Писторіуса въ существенномъ раздѣляетъ и новѣйшій нѣмецкій писатель Р. Пассовъ.

[2]) Ср. *Richard Passow.* Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. Eine Staatsrechtliche Studie. Tübingen. 1904. (см. стр, 17. 21 и др. I Abschnitt.) См. аналогичные взгляды *Lucz.* Указ. соч S. 94. *E. Maurer*, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien Inaugural-Dissertation. Karlsruhe 1899 S. 29. ff. *Hugo Reichard* Die Gegenzeichnung und die Veratwortlichkeit des Reichskanzlers. Frankfurt a. M. (Безъ обозначенія года изданія. Въ продажѣ появилась въ Германіи эта работа лѣтомъ 1907 года)—см. S. 9. „Die Ministerverantworlichkeit unterscheidet sich von der allemeinen Beamtenverantvertlichkeit sowohl formell wie materiell. Während ein Beamter nur seinem Vorgesetzen Rechenschaft für sein Tun und Lassen abzulegen hat, muss der Minister nicht nur dem Staatsoberhaupt, sondern auch den Kommern Rede und Antwort stehen. Während ferner der Beamte nur für seine Handlungen verantwortlich ist, muss der Minister auch die Handlungen des unverantwortlichen Staatsobeahaupts vertreten. Послѣднее утвержденіе можетъ подать поводъ къ заключенію, что министръ отвѣтствуетъ при контрасигнированіи не за *свои* дѣйствія, что, какъ уже заявлено при разборѣ теорій Буддеуса и Бишофа, невѣрно.

Наконецъ новѣйшій изслѣдователь вопроса о министерской отвѣтственности Гансъ-фонъ-Фришъ [1]) въ общемъ исходитъ также изъ особаго положенія министерской должности въ конституціонномъ государствѣ. Желая обосновать министерскую отвѣтственность не прибѣгая къ фикціямъ, а стоя на почвѣ реальныхъ отношеній современныхъ представительныхъ государствъ, Фришъ указываетъ, что одной изъ главныхъ ошибокъ Констана было то, что правильно признавъ, что министръ можетъ быть отвѣтственъ только за свои дѣйствія, онъ требуетъ его отвѣтственности только въ томъ случаѣ, когда это только исключительно его дѣянія. Между тѣмъ конституціонная монархія не устанавливаетъ министерскаго правленія и не лишаетъ монарха вліянія на государственное управленіе. При обоснованіи министерской отвѣтственности необходимо исходить изъ того соображенія, что содѣйствіе министровъ при актахъ монарха является необходимымъ условіемъ для ихъ правовой силы и дѣйствительности. Исходящіе отъ главы государства акты министръ дѣлаетъ своими въ силу своего согласія на нихъ посредствомъ контрасигнированія или какимъ-либо инымъ путемъ. При этомъ содѣйствіи монарху въ управленіи министръ дѣйствуетъ совершенно свободно. Онъ не можетъ быть противъ воли принуждаемъ къ исполненію приказаній монарха и имѣетъ право во всякое время выйти въ отставку, отказаться отъ своей должности, если онъ не согласенъ съ намѣреніями и взглядами монарха [2]). Министерская отвѣтственность обосновывается не только контрасигнированіемъ распоряженій главы государства, какъ утверждали нѣкоторые писатели напр. Гельдъ, Бишофъ, Гарейсъ, Цахаріе и Іонъ [3]). Не только дѣянія, но и упущенія, не только содѣйствіе монарху, но и содѣйствіе другимъ министрамъ и самостоятельная дѣятельность министра должны входить въ объемъ министерской отвѣтственности. Ей подлежатъ какъ незаконныя, такъ и нецѣлесообразныя дѣянія. Въ этомъ Фришъ сходится съ Самуэли. Но у него, какъ и у Писторіуса, это есть особая государственно-правовая отвѣтствен-

---

[1]) *Hans v. Frisch.* Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Berlin 1904 S. 191 u ff.

[2]) *Frisch.* S. 195. Auf der freien Stellung der Minister dem Staatsoberhaupt gegenüber beruht ja das gànze Prinzip der ministeriellen Verantwortlichkeit".

[3]) *Frisch.* S. 197.

ность. Возбужденіе этой отвѣтственности принадлежитъ народному представительству въ силу его права контроля за управленіемъ. Въ зависимости же отъ форума, передъ которымъ она осуществляется, отвѣтственность эта будетъ или юридической или политической. Въ первомъ случаѣ она осуществляется особымъ судомъ, во второмъ парламентомъ.

Эти новѣйшія ученія о министерской отвѣтственности поставили вопросъ на правильную почву. Они во многомъ разъяснили, остававшееся для старой доктрины не вполнѣ яснымъ, своеобразное положеніе министерской должности въ конституціонномъ государствѣ въ ея отношеніи къ монарху, государственному управленію, народному представительству и къ подчиненнымъ министрамъ органамъ. Но при этомъ выясненіи положенія министра въ конституціонномъ государствѣ оказалось, что положеніе это, крайне сложное, кроетъ въ себѣ нѣкоторыя противорѣчія.

Въ недавнее время въ русской литературѣ появилась небольшая въ объемѣ брошюры, но очень интересная работа проф. А. С. Алексѣева [1]), посвященная выясненію началъ, на которыхъ должна покоиться безотвѣтственность монарха и отвѣтственность министровъ въ конституціонной монархіи. Мы остановимся на этой работѣ болѣе или менѣе подробно, такъ какъ авторъ ея, отвергая господствующія теченія въ иностранной научной литературѣ, пытается дать свое, совершенно особое, обоснованіе занимающихъ насъ вопросовъ. Считая, что то освѣщеніе, которое даетъ вопросу о министерской отвѣтственности политическая литература Запада, покоится на уже осужденныхъ историческимъ опытомъ политическихъ принципахъ и далеко отстало отъ реальныхъ условій современнаго государственнаго быта, авторъ въ вопросѣ объ обоснованіи министерской отвѣтственности желаетъ идти своимъ путемъ и попытаться расчистить его отъ устарѣлыхъ понятій и искусственныхъ построеній пережившихъ себя теорій [2]). Главной ошибкой господствующаго направленія въ литературѣ о министерской отвѣтственности проф. Алексѣевъ считаетъ то, что, признавая съ одной стороны отвѣтственность правительственной власти въ конституціонной монархіи, она въ то-же

---

[1]) *Алексѣевъ*. Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства. Москва 1907. Изд. Т-ва И. Д. Сытина. 70 страницъ

[2]) Стр. 5.

время, съ другой стороны, приписываетъ правительственную власть безотвѣтственному монарху. Отвергая господствующее воззрѣніе на монарха, какъ на носителя всей полноты государственной власти, отъ котораго исходятъ и въ которомъ объединяются всѣ государственныя функціи, авторъ считаетъ, что воззрѣніе это является какъ бы наслѣдіемъ эпохи абсолютизма, и что писатели, приписывающіе монарху власть, охватывающую всѣ стороны государственной жизни, не могутъ освободиться отъ абсолютическихъ тенденцій. Свою теорію проф. Алексѣевъ строитъ на раздѣленіи функцій правительственной власти между монархомъ и министрами. Безотвѣтственность монарха не можетъ быть оправдываема, по его мнѣнію, соображеніями политической цѣлесообразности, какъ это дѣлаетъ новое господствующее направленіе. Желая стоять на почвѣ права и обосновать правовой институтъ, исходя изъ чисто юридическихъ началъ, онъ указываетъ, что безотвѣтственный органъ монархъ не долженъ осуществлять никакихъ отвѣтственныхъ функцій. Всѣ государственныя функціи сводятся, говоритъ проф. Алексѣевъ [1]), къ двумъ основнымъ категоріямъ: къ функціямъ нормирующимъ, установляющимъ правила и директивы государственной дѣятельности, и къ функціямъ нормированнымъ, осуществляющимъ эту дѣятельность, согласно установленнымъ правиламъ и директивамъ. Органы, отправляющіе функціи перваго рода суть верховные органы, отправляющіе функціи второго рода—органы подчиненные. Верховные органы въ конституціонной монархіи суть монархъ и народное представительство. Ихъ компетенцію составляютъ: установленіе юридическихъ нормъ, директивъ и политическихъ принциповъ, которыми должна руководствоваться правительственная дѣятельность, совершеніе такихъ государственныхъ актовъ, которые не могутъ быть урегулированы общими нормами и предусмотрѣны законами и наконецъ верховный надзоръ за дѣятельностью подчиненныхъ органовъ съ цѣлью обезпечить согласованность правительственной дѣятельности съ юридическими нормами и политическими директивами, установленными верховными органами. Въ томъ, что монархъ и народное представительство отправляютъ верховныя функціи, т. е. такія, въ которыхъ непосредственно выражается нормирующая воля государства, и нужно видѣть, по мнѣнію проф. Алексѣева, основаніе ихъ безотвѣтственности.

---

[1]) Стр. 14 и слѣд.

Отвѣтственность государственныхъ органовъ имѣетъ цѣлью обезпечить согласованность ихъ дѣйствій съ волею государства, насколько эта воля выражена въ общихъ правилахъ (законахъ) и въ руководящихъ политическихъ принципахъ. Она поэтому не можетъ имѣть мѣста въ отношеніи къ тѣмъ органамъ, которые устанавливаютъ эти правила и эти руководящія начала, т. е. къ органамъ верховнымъ. Въ силу этихъ соображеній монархъ въ конституціонномъ государствѣ не можетъ отправлять никакихъ такихъ правительственныхъ функцій, которыя могутъ влечь за собой отвѣтственность. Къ функціямъ, осуществляемымъ монархомъ, должны быть отнесены, по мнѣнію проф. Алексѣева, только неотразимые и безсмѣнные интересы, стоящіе выше партійныхъ и временныхъ соображеній. Это суть интересы безопасности и цѣлости государства и интересы, безпрерывности и согласованности государственной дѣятельности. „Вопросы высшей политики, насколько съ ними связаны интересы безопасности государства—объявленіе войны, заключеніе мира, главнокомандованіе арміей—съ одной стороны, назначеніе и увольненіе министровъ, созывъ и роспускъ парламента съ другой—вотъ тотъ кругъ предметовъ, которые опредѣляютъ сферу свободной и безотвѣтственной дѣятельности монарха“ [1]. Всѣ эти акты суть акты монарха и ничьему контролю не подлежатъ. Контрасигнирующій ихъ министръ отвѣтственъ лишь за ихъ подлинность и формальную закономѣрность. Всѣ остальные правительственные акты входятъ въ компетенцію министровъ и не суть акты монарха. Министры въ конституціонной монархіи получаютъ особое значеніе. На этомъ ихъ особомъ положеніи проф. Алексѣевъ и строитъ ихъ отвѣтственность, но существо министерской должности понимается имъ совершенно иначе, чѣмъ вышеразсмотрѣнными нами нѣмецкими писателями Самуэли и Писторіусомъ. Конструированіе министерской должности, какъ имѣющей двѣ стороны, два свойства—высшаго начальника извѣстной отдѣльной отрасли управленія, зависимаго отъ монарха и отвѣтственнаго передъ нимъ, и конституціоннаго органа монарха, обязаннаго контрасигнировать монаршія распоряженія и быть отвѣтственнымъ за нихъ передъ парламентомъ, онъ считаетъ неправильнымъ, находя, что здѣсь министрамъ ставится неразрѣшимая задача быть одновременно и послушными орудіями

[1]) Стр. 48.

личной воли монарха и независимыми стражами закономѣрности управленія [1]). По мнѣнію автора министры въ конституціонной монархіи не чиновники, а выдвинутые общественнымъ довѣріемъ государственные мужи. Они стоятъ внѣ чиновничей іерархіи и ничьимъ повелѣніямъ не подвластны. Они самостоятельные политическіе факторы [2]). „Министерство не слуга монарха и не органъ правительственной власти короля, какъ учитъ нѣмецкая доктрина, но оно и не слуга народнаго представительства и не выдѣленная изъ среды парламента комиссія, какъ характеризуетъ Беджготъ англійскій кабинетъ. Министерство слуга народа и органъ государства, существующій въ силу самаго государственнаго устройства, основныхъ законовъ страны“ [3]). Разсматривая эту теорію, не трудно замѣтить, что она повторяетъ ту же ошибку, которую мы видѣли уже у Констана. Алексѣевъ расчленяетъ единую правительственную власть, и къ его теоріи съ полнымъ правомъ могутъ быть примѣнены всѣ тѣ возраженія, которыя дѣлались въ научной литературѣ противъ теоріи Констана. Теорія Алексѣева еще разъ даетъ яркій примѣръ невозможности обосновать безотвѣтственность монарха и отвѣтственность министровъ путемъ полнаго обособленія ихъ функцій. Прежде всего раздѣленіе правительственныхъ функцій на отвѣтственныя и безотвѣтственныя, предложенное Алексѣевымъ, не можетъ быть проведено въ дѣйствительности. Верховные органы являются безотвѣтственными въ конституціонномъ государствѣ вовсе не потому, что они никогда не осуществляютъ отвѣтственныхъ функцій, а въ силу чисто политическихъ соображеній. Въ конституціонномъ государствѣ надъ монархомъ и народнымъ представительствомъ стоитъ конституція, опредѣляющая ихъ права, отношеніе ихъ другъ къ другу и къ подчиненнымъ органамъ и управляемымъ [4]). Правда, при извѣстныхъ условіяхъ монархъ и народное представительство могутъ отмѣнить и законы, и самую конституцію, но, пока они существуютъ,

---

[1]) Стр. 21.

[2]) Стр. 24.

[3]) Стр. 27.

[4]) См. *Градовскій.* Государственное право важнѣйшихъ Европейскихъ державъ, т. II, стр. 3 (Собр. соч. т. V, Спб. изд. 1902 г.) „Конституція является какъ бы закономъ, поставленнымъ надъ всѣми факторами государственной власти, которые должны сообразовать съ этимъ высшимъ закономъ свои дѣйствія въ области законодательства, суда и управленія“.

монархъ и палаты обязаны сообразовать свою дѣятельность съ ними. Цѣль и значеніе конституціонализма состоитъ именно въ поддержаніи конституціонности, и законности управленія. А такъ какъ для измѣненія законовъ и конституціи необходимо согласное дѣйствіе монарха и народнаго представительства, то, дѣйствуя отдѣльно, каждый изъ этихъ органовъ можетъ совершить правонарушеніе и строго юридически долженъ былъ бы подлежать отвѣтственности [1]). Но можетъ быть среди государственныхъ функцій есть такія, которыя по самому существу своему не могутъ быть незаконными, преступными? Если даже признать, что таковыя функціи существуютъ, то все же онѣ не будутъ свободны отъ всякой отвѣтственности. Кромѣ законности конституціонное государство требуетъ и цѣлесообразности управленія, веденія его въ интересахъ государства и гражданъ. Министры отвѣтствуютъ не только за законность, но и за цѣлесообразность и пользу своей дѣятельности. Если мы станемъ на эту точку зрѣнія и обратимся къ теоріи Алексѣева, то мы видимъ, что она не можетъ ея удовлетворить. И въ самомъ дѣлѣ, признавая, что въ той сферѣ, которую онъ отводитъ монарху для его правительственной дѣятельности, послѣдній *дѣйствуетъ вполнѣ самостоятельно,* что всѣ эти акты *ничьему контролю не подлежатъ, и министръ не беретъ на себя отвѣтственности за нихъ передъ парламентомъ* [2]), а съ другой, вводя въ сферу эту такія функціи, какъ вопросы внѣшней политики, объявленіе войны и заключеніе мира, назначеніе министровъ и роспускъ парламента, не приходитъ ли проф. Алексѣевъ въ концѣ концовъ къ совершенно противоположной цѣли, чѣмъ та, къ которой онъ стремится? Не устанавливаетъ ли онъ вмѣсто наиболѣе либеральной формы представительной монархіи скрытаго абсолю-

---

[1]) *Ср. Паліенко.* Правовое государство и конституціонализмъ. Вѣстникъ права за 1906 г. Книга первая, стр. 127—163. См. стр. 152 „Такъ какъ власть государства есть правомъ опредѣленная власть и слѣдовательно должна проявляться лишь въ правомѣрныхъ формахъ, то и лица и учрежденія, призванныя быть органами государства (монархъ, народные представители, министры, судьи, администраторы) должны дѣйствовать согласно съ правомъ. Они постольку выражаютъ государственную волю, поскольку дѣйствуютъ въ предѣлахъ формъ, указанныхъ имъ конституціей и вообще законами страны, иначе незаконныя ихъ дѣйствія не могутъ считаться проявленіемъ государственной власти, являются юридически недѣйствительными и даже въ извѣстныхъ случаяхъ преступными, какъ нарушеніе обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ закономъ государства". Ср. также стр. 137 и друг. мѣста той же статьи.

[2]) Курсивъ вездѣ нашъ.

тизма? Именно вопросы внѣшней политики, наряду съ финансовыми затрудненіями, всегда и всюду являлись однимъ изъ главныхъ стимуловъ введенія контроля и отвѣтственности путемъ установленія представительной формы правленія. Подчеркивая, указанное Фришемъ, курьезное явленіе въ конституціонномъ государствѣ, заключающееся въ томъ, что глава государства не можетъ сдѣлать ни малѣйшаго распоряженія безъ содѣйствія чиновника (министра), проф. Алексѣевъ [1]) не пытается, однако, какъ въ отношеніи другихъ противорѣчивыхъ положеній, разрубить этотъ гордіевъ узелъ какимъ-нибудь особымъ толкованіемъ. Онъ признаетъ то положеніе, что всѣ правительственныя распоряженія главы государства должны контрасигнироваться министрами. Но при этомъ онъ находитъ, что контрасигнированіе имѣетъ совершенно иное значеніе въ отношеніи актовъ, самостоятельно осуществляемыхъ монархомъ и не подлежащихъ оцѣнкѣ парламента, и всѣхъ другихъ. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ актомъ монарха скрѣпленнымъ подписью министра, во второмъ съ актомъ министра утвержденнымъ монархомъ. Это построеніе, на нашъ взглядъ, совершенно искусственное. Всѣ акты правительственной дѣятельности, при которыхъ требуется подпись монарха и министровъ, суть одинаково акты какъ перваго, такъ и послѣднихъ. За всѣ акты, снабженные его подписью, министръ несетъ отвѣтственность въ силу того, что своимъ согласіемъ на нихъ онъ дѣлаетъ ихъ также и своими, и во всѣхъ случаяхъ онъ отвѣтственъ не только за подлинность ихъ и ихъ формальную закономѣрность (такова его отвѣтственность по Алексѣеву за акты монарха имъ подписанные), но и за цѣлесообразность ихъ, за соотвѣтствіе ихъ съ благомъ государства [2]). И ни въ коемъ случаѣ нельзя согласиться съ проф. Алексѣевымъ, будто въ вопросахъ внѣшней политики, при объявленіи войны и заключеніи мира, министры, контрасигнирующіе относящіеся сюда акты монарха, отвѣчаютъ лишь за формальную закономѣрность этихъ актовъ, а не за пользу ихъ для блага страны и гражданъ. Что касается случаевъ назначенія и увольненія министровъ и роспуска парламента, то и здѣсь возможны

---

[1]) Стр. 45.

[2]) *Frisch*, S. 336. Jede Handlung des Souveräns,durch welche die Sicherheit des Staatswesens gefährdet, die Ruhe und Ordnung gestört werden kann, muss unter Verantwortlichkeit eines Ministers vorgenommen werden.

нарушенія, какъ законовъ (напр. при назначеніи лица, по закону не могущаго занимать постъ министра: министра осужденнаго госуд. судомъ, иностранца, члена царствующей фамиліи и проч.), такъ и интересовъ государства, и именно въ парламентарномъ государствѣ, которое Алексѣевъ по большей части имѣетъ въ виду при развитіи своей теоріи, министры отвѣтственны передъ парламентомъ и за цѣлесообразность назначенія и увольненія министровъ и за роспускъ парламента [1]). Устраняя противорѣчія нѣмецкой доктрины, проф. Алексѣевъ впадаетъ самъ въ нѣкоторое противорѣчіе при опредѣленіи существа и значенія министерской должности въ конституціонной монархіи. Признавая верховными органами государства только монарха и народное представительство, онъ какъ бы относитъ министровъ къ разряду подчиненныхъ органовъ. Съ другой стороны неясно, кому же подчинены они? Утвержденіемъ, что министры слуги народа и органъ государства, что они самостоятельные политическіе факторы не разрѣшается все же вопросъ, какое же юридическое положеніе занимаютъ они въ ряду другихъ государственныхъ органовъ? Въ концѣ концовъ и монархъ и парламентъ также слуги народа и органы государства. Но они высшіе верховные органы, поставленные надъ всѣми другими. Въ государствѣ лишь два рода органовъ верховные или подчиненные, среднихъ нѣтъ. И разъ министры не верховные, то они подчиненные органы, а такъ какъ подчиненные органы, какъ видно изъ са-

---

[1]) Даже такой на первый взглядъ чисто личный актъ монарха, какъ санкція закона, можетъ и долженъ осуществляться при содѣйствіи и подъ отвѣтственностью министра, и при томъ отвѣтственность эта не будетъ отвѣтственностью лишь за формальную закономѣрность этого акта, но и за законность его въ матеріальномъ смыслѣ.

Министръ, контрасигнирующій санкцію монарха, утверждающую неконституціонный законъ, совершаетъ преступленіе—нарушеніе конституціи. Единственнымъ возраженіемъ противъ отвѣтственности министра здѣсь будетъ указаніе на то, что большинство перламента, проведшее законъ, дало свое согласіе на нарушеніе конституціи и, связанное морально въ отношеніи министра, не возбудитъ его отвѣтственности. Но это не дѣлаетъ самого поступка министра непреступнымъ. Рѣшеніе парламента не связываетъ ни меньшинство, вотировавшее противъ закона, ни, тѣмъ болѣе, новый составъ парламента, который всегда можетъ возбудить вопросъ о преступленіи министра и предать его суду, при чемъ ни согласіе монарха, ни согласіе парламента на беззаконное дѣяніе не могутъ служить ему оправданіемъ. См. Kerchove de Denterghem. p. 112. Ср. Алексѣевъ, стр. 46.

маго названія, подчинены верховнымъ, то и министры юридически во всѣхъ конституціонныхъ странахъ подчинены монарху, отъ котораго получаютъ свои полномочія и передъ которымъ отвѣтственны. Проф. Алексѣевъ, желая стоять въ обоснованіи министерской отвѣтственности на правовой почвѣ, часто смѣшиваетъ, однако, политическую и юридическую точки зрѣнія. Говоря о самостоятельномъ положеніи министровъ, онъ все время подчеркиваетъ ихъ политическій вѣсъ и значеніе въ современныхъ государствахъ. Утвержденіе, что министры суть самостоятельные политическіе факторы, справедливо относительно всѣхъ государствъ съ парламентарнымъ образомъ правленія. Реальное значеніе и власть министровъ тамъ очень велики, въ особенности власть министра-президента или премьера, такъ что нѣмецкій писатель Ремъ нашелъ возможнымъ премьера парламентскаго кабинета сравнить съ монархомъ въ избирательныхъ монархіяхъ [1]). Но это будетъ уже чисто политическая точка зрѣнія. Заканчивая обзоръ теоріи проф. Алексѣева, слѣдуетъ сказать, что изъ всей его работы не совсѣмъ ясно, даетъ ли онъ свои опредѣленія de lege lata или de lege ferenda, такъ какъ, съ одной стороны, несомнѣнно, что многія выставляемыя имъ теоретическія требованія не соотвѣтствуютъ современному положенію вещей, а съ другой, онъ самъ на стр. 43 говоритъ слѣд.: „парламентская монархія клонится къ упадку. Новымъ образованіемъ является конституціонно-демократическая монархія, въ которой министры *перестанутъ играть роль подчиненныхъ монарху агентовъ*, а возвысятся на степень самостоятельныхъ органовъ“.

Въ новой научной литературѣ взглядъ, очень близко подходящій къ теоріи проф. Алексѣева, высказывался нѣкоторыми италіанскими учеными и среди нихъ особенно рѣзко былъ выраженъ Казановой [2]). Казанова различныя правительственныя функціи итальянскаго короля дѣлитъ на два рода: функціи, осуществляемыя королемъ самостоятельно, и за которыя министры не несутъ отвѣтственности, и функціи, которыя суть результатъ свободной дѣятельности министровъ и осуществляются подъ ихъ отвѣтствен-

---

[1]) *Hermann Rehm.* Allgemeine Staatslehre in Marquadsen's Handbuch des oeffentl. Rechts. Einleitungsband. Zweite. Abtheilung. S. 355. „Die parlamentarisch regierte Demokratie ist thatsächlich eine Wahlmonarchie“.

[2]) *Casanova.* Del diritto constituzionale 3-e ed., vol. II, 39.

ностью. „Лично король дѣйствуетъ: 1) когда осуществляетъ умѣряющую власть, т. е. когда назначаетъ министровъ, распускаетъ палату депутатовъ, утверждаетъ законы и осуществляетъ право помилованія и 2) когда онъ созываетъ и роспускаетъ парламентъ и командуетъ военными, сухопутными и морскими силами. Въ этихъ случаяхъ онъ осуществляетъ конституціонную прерогативу короны. Министры, контрасигнирующіе акты, относящіеся къ отправленію этой прерогативы, не являются отвѣтственными, и подпись ихъ въ этомъ случаѣ означаетъ „только достовѣрность королевской воли". „Эта теорія, говоритъ французскій ученый Дюпріэ [1]), очевидно непріемлема. Она противорѣчитъ духу италіанской конституціи и даже самому существу конституціоннаго режима. Она отдаетъ отправленіе наиболѣе важныхъ функцій безъ всякой гарантіи въ самовластное распоряженіе безотвѣтственнаго и неприкосновеннаго человѣка". Теорія Казановы, замѣчаетъ Дюпріэ далѣе, была единодушно отброшена италіанскими писателями, и никогда ни одинъ политическій дѣятель не слѣдовалъ ей. На практикѣ въ Италіи министры всегда принимали полную отвѣтственность за всѣ акты короля.

Выясненіе основныхъ началъ министерской отвѣтственности затрудняется, какъ можно видѣть изъ краткаго разсмотрѣнія главнѣйшихъ теорій, главнымъ образомъ тѣмъ обстоятельствомъ, что институтъ этотъ, будучи тѣсно связанъ съ существомъ конституціонной монархіи, неминуемо отражаетъ на себѣ всѣ главнѣйшіе основные принципы ея организаціи. При обоснованіи министерской отвѣтственности каждый писатель старается провести свои воззрѣнія на существо конституціонной монархіи, какъ особой формы государственнаго устройства. То или другое пониманіе имъ ея существа, ея значенія и положенія и соотношенія въ ней главныхъ органовъ существенно отражается всегда и на построеніи той или иной теоріи о министерской отвѣтственности. Въ виду же того, что наука конституціоннаго права во многихъ отношеніяхъ не выработала еще общепризнанныхъ положеній, для субъективныхъ построеній открывается широкое поле въ зависимости отъ тѣхъ или иныхъ

---

[1]) *Dupriez* Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. Paris, 1892, t. I, 293.

Ср. *Котляревскій*. Конституціонное государство. Спб. 1907, стр. 179.

Также *Bonnefon* ук. соч. p. 27. *В. Орландо*. Принципы конституціоннаго права Русск. пер. Москва, 1907 стр. 218 и сл.

симпатій изслѣдователей, при чемъ иногда игнорируются даже положительныя опредѣленія права и факты дѣйствительной жизни.

Въ современной конституціонной монархіи существенное значеніе имѣютъ три органа власти: монархъ, народное представительство и министры. Изъ разсмотрѣнія положенія этихъ органовъ выясняются ея основныя черты, а вмѣстѣ съ тѣмъ и основаніе, вытекающаго изъ нея и съ ней тѣсно связаннаго, института министерской отвѣтственности. Писатели всегда и останавливались на этомъ пути, обыкновенно придавая при этомъ особое значеніе разсмотрѣнію правовой природы и значенія какого-либо одного изъ этихъ органовъ. Въ послѣднее время, какъ мы видѣли, особенно подробно останавливаются на власти министровъ и ихъ значеніи. Въ отношеніи министерской отвѣтственности этотъ пріемъ является наиболѣе правильнымъ, такъ какъ своеобразная отвѣтственность министровъ въ конституціонномъ государствѣ болѣе всего объясняется и оправдывается особымъ положеніемъ присваиваемымъ имъ. Но, съ другой стороны, для болѣе или менѣе правильнаго пониманія разбираемаго сложнаго института необходимо остановиться также и на положеніи монарха и народнаго представительства въ конституціонной монархіи, въ виду того, что и положеніе послѣднихъ и отношеніе ихъ къ министрамъ и ихъ отвѣтственности играютъ здѣсь существенную роль.

Что касается монарха и народнаго представительства, то это суть органы верховные, совокупность которыхъ образуетъ собой высшую, верховную власть въ государствѣ. Всѣ остальные органы государства суть органы подчиненные. Они получаютъ свою власть отъ органовъ верховныхъ, они подчинены имъ и должны быть отвѣтственны передъ ними. Министры являются также подчиненными органами. Они юридически подчинены монарху, назначаются имъ и отвѣтственны передъ нимъ.

Монархъ является главой государства. Въ конституціяхъ однихъ государствъ [1]) это прямо выражено, въ другихъ объ этомъ не упоминается, но всюду на дѣлѣ таковое положеніе за нимъ признано. Реальное значеніе монарха можетъ быть очень различно, въ зависимости отъ тѣхъ или иныхъ условій политической жизни

---

[1]) См. Итал. конст. ст. 5, Греческ. ст. 32, Баварск. отдѣлъ II, ст. 1, Саксонск. ст. 4, Вюртемб. ст. 4. Ср. также 11 ст. Датск. конст.

данной страны, но вездѣ ему присваиваются функціи представлять государство какъ цѣлое во внѣшнихъ его сношеніяхъ и внутри страны. Представленіе, что всѣ власти исходятъ отъ монарха и въ немъ объединяются, не является, думается намъ, схоластическимъ измышленіемъ германскихъ ученыхъ. Это есть выраженіе взгляда, господствующаго въ законодательныхъ актахъ и въ широкихъ кругахъ населенія монархическихъ странъ. Представленіе это не означаетъ, конечно, того, что монархъ долженъ принимать участіе во всѣхъ или даже въ большинствѣ государственныхъ функцій. Въ извѣстномъ кругѣ болѣе важныхъ государственныхъ функцій его участіе является необходимымъ, отправленіе же другихъ поручается отъ имени монарха различнымъ учрежденіямъ и чиновникамъ государства. Эти учрежденія и лица обладаютъ большей или меньшей самостоятельностью, но источникомъ ихъ власти и началомъ объединяющимъ всю государственную дѣятельность является монархъ. Все управленіе и судъ отправляются его именемъ, имъ утверждаются законы, и международныя сношенія съ иностранными государствами ведутся отъ его лица. Существеннымъ для монарха являются: наслѣдственность его полномочій и безотвѣтственность. Началомъ наслѣдственности монархія отличается отъ республики. Современныя монархіи всѣ являются наслѣдственными [1]). „Прин-

[1]) Наслѣдственность власти, какъ критерій для различія монархіи отъ республики, признается и доказывается довольно убѣдительно французскими учеными Дюгьи и Бартелеми. См. *Léon Duguit*, Droit constitutionnel. Paris, 1907, p. 375. *Joseph Barthélemy*. Le rôle du pouvoir executif dans les républiques modernes. Paris, 1907, p. 48 et suiv. Ср. *Котляревскій*, Конституціонное государство стр. 179. Въ нѣмецкой доктринѣ господствуетъ взглядъ, развитый *Bernatzik'омъ* въ его монографіи Republik und Monarchie. Freiburg i. B. 1892, (см. особ. S. 29), что различіе между монархіей и республикой состоитъ въ томъ, что монарху власть принадлежитъ по собственному праву, а высшіе органы въ республикахъ отправляютъ ее по уполномочію народа. Ср. *Коркуновъ*, Рус. госуд. право, Спб. 1901, т. I, стр. 105. *Лазаревскій*, Лекціи по рус. госуд. праву. Т. I, Конституціонное право Спб. 1908, стр 66. Наиболѣе сильнымъ возраженіемъ противъ этой теоріи будетъ указаніе на то, что въ непосредственной демократіи (напр. Швейц. кантонахъ Ури, Унтервальденѣ и др.) высшій органъ—народное собраніе отправляетъ власть также по собственному праву. Понятіе властвованія по собственному праву не совмѣстимо съ современными воззрѣніями на государственную власть, какъ на публичную обязанность, возлагаемую законами государства или вообще его организаціей на извѣстныхъ ея носителей. *Ср. Rehm* Allg. Staatslehre S. 182. *Jellinek*, Das Recht des modernen Staates, S. 429. *G. Meyer-Anschütz*. Lehrbuch des deutschen

ципъ безотвѣтственности монарха есть принципъ безусловно признанный во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, какъ въ тѣхъ, сравнительно немногихъ, гдѣ онъ прямо установленъ въ конституціи, такъ и въ тѣхъ, гдѣ о безотвѣтственности прямо не говорится, но говорится лишь о священности и неприкосновенности монарха" замѣчаетъ Лазаревскій (Лекціи по рус. гос. праву стр. 143)[1]). Въ литературѣ было сдѣлано много попытокъ оправдать теоретически принципъ безотвѣтственности монарха. Здѣсь различаются главнымъ образомъ два теченія. Одно утверждаетъ, что монархъ безотвѣтственъ въ силу того, что онъ вообще не можетъ поступать неправо или силу особой природы своей (теорія фикціи) или въ силу того, что въ конституціонномъ государствѣ ему отводится такая сфера дѣятельности, въ которой онъ не можетъ быть неправъ (теорія школы Констана, Алексѣева). Другое же, признавая возможность неправомѣрныхъ и вредныхъ дѣяній монарха, безотвѣтственность его выводитъ изъ положенія его какъ высшей власти въ государствѣ. Summa sedes a nemine judicatur. Наиболѣе послѣдовательно развитъ этотъ взглядъ у Еллинека[2]). Подчиненіе монарха отвѣтственности и суду отняло бы у него характеръ верховнаго органа, такъ какъ судъ от-

---

Stáatsrechtes. Leipzig, 1905, 6 Aufl. S 30. *Паліенко.* Суверенитетъ стр. 309 и сл. Георгъ Мейеръ придерживается стараго признака, высказаннаго еще Аристотелемъ: гдѣ правитъ одинъ—монархія, гдѣ нѣсколько—республика. Еллинекъ считаетъ существеннымъ для понятія монархіи руководительство государства единой физической волей (s. 612), при чемъ никакое измѣненіе государственнаго устройства не можетъ произойти противъ воли монарха (s. 626). (По этой теоріи Норвегія, гдѣ измѣненіе конституціи возможно противъ воли монарха, не будетъ монархіей). Каждое изъ этихъ ученій страдаетъ деффектами. Были монархи, осуществлявшіе свою власть по полномочію народа (хотя бы оба Наполеона, ср. также ст. 25 Бельг. констит., 31 Румынск. и 21 Греч., гдѣ говорится, что *всѣ* власти исходятъ отъ народа). Было въ одномъ государствѣ одновременно и нѣсколько монарховъ. Существовали и выборные монархи (напр. польскіе короли), такъ что считать республику régime électif въ противоположность монархіи не для всѣхъ временъ будетъ правильно. Но въ настоящее время съ исчезновеніемъ избирательныхъ монархій этотъ критерій является наиболѣе вѣрнымъ.

[1]) *Mohl* Die Verantwortlichkeit der Minister говоритъ о безотвѣтственности монарха S. 43 kein Grundsatz unwandelbarer stehen kann als dieser.

[2]) *Jellinek.* Das Recht des modernen Staates, S. 630.

Ср. Ивановскій, Учебникъ государственнаго права, Казань, 1908, стр. 231.

„Монархъ входитъ въ организацію государственной власти, онъ ея элементъ, безъ него не можетъ существовать конституціонной монархіи. Можно

правляетъ imperium надъ подсудными ему. Самуэли и Гауке считаютъ монарха безотвѣтственнымъ въ силу принадлежащаго ему суверенитета. Самое понятіе монархическаго суверенитета является очень спорнымъ [1]). Въ общемъ основная мысль у этихъ писателей та же, что и у Еллинека, а именно, что, будучи высшей властью въ государствѣ, монархъ въ силу этого не можетъ подлежать никакой отвѣтственности. Новѣйшіе нѣмецкіе изслѣдователи института министерской отвѣтственности Рихардъ Пассовъ и Гансъ-фонъ-Фришъ выступили съ утвержденіемъ, что юридически обосновать безотвѣтственность монарха невозможно. Пассовъ указываетъ, что существовали монархіи, въ которыхъ монархи были признаваемы отвѣтственными. Въ частности въ Священной Римской Имперіи Германскаго народа монархи подлежали отвѣтственности и могли быть судимы императоромъ и высшими судами имперіи, и самъ императоръ въ извѣстныхъ случаяхъ признавался отвѣтственнымъ, хотя и не вполнѣ выяснено, кто былъ судья надъ нимъ, коллегія ли курфюрстовъ, замѣститель ли его пфальцграфъ рейнскій или рейхстагъ [2]). Фришъ также противуполагаетъ романскій принципъ безотвѣтственности главы государства, существовавшій у грековъ и римлянъ и объяснявшійся чисто политическими соображеніями государственной пользы, и германскій принципъ, по которому каждый долженъ быть отвѣтственъ и имѣть надъ собой судью,— не исключая и главы государства, осуществлявшійся въ германскихъ странахъ. Но, какъ справедливо указано Елинекомъ, отноше-

---

было бы предположить, что вся организація государственной власти стоящая выше монарха, могла бы его судить; но разъ въ нее входитъ монархъ какъ составная часть, то это предположеніе рушится, въ противномъ случаѣ монарху пришлось бы судить самого себя" *М. В. Гессенъ.* Теорія правового государства. Статья въ сборникѣ „политическій строй современныхъ государствъ" Спб. 1905, стр. 153.

Duguit, L'Etat, les gouvernants et les agents, Paris, 1903 p. 315 et suiv. Также *Meyer-Anschütz,* S. 247. До послѣдняго времени теорія эта, стремящаяся юридически обосновать безотвѣтственность монарха, являлась господствующей въ Германіи.

[1]) *Н. И. Паліенко,* Суверенитетъ, Историческое развитіе идеи суверенитета и ея правовое значеніе. Ярославль, 1903, гл. II, стр. 309 и сл.

[2]) Институтъ этотъ вообще до сихъ поръ мало выясненъ. Дѣйствующимъ правомъ отвѣтственность монарховъ въ Германіи не была. Вопросъ разрѣшался въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ болѣе соотношеніемъ силъ. *Ср. Frisch,* S. 108 u ff. См. также *Bischof,* S. 27. *Von-Baerensprung.* Die Verantwortlichkeit des Regenten. Göttingen, 1900, S. 4. Passow, S. 6. *Schröder,* Lehrbuch, S. 477.

нія средневѣковой эпохи не могутъ имѣть значенія при выясненіи началъ современнаго конституціоннаго государства. При дуализмѣ средневѣковаго государства, гдѣ рядомъ стояли князья и сословія съ особыми правами и контрактными отношеніями, возможно было существованіе института отвѣтственности монарха, возможно было право возстанія, каковое напримѣръ было закрѣплено за англійскими баронами или венгерскими магнатами въ случаѣ нарушенія королемъ дарованныхъ имъ привиллегій. Но при образованіи въ новое время единаго государства и олицетвореніи единства его въ монархѣ, подобныя права и средневѣковая отвѣтственность монарховъ являются непріемлемыми. Болѣе убѣдительнымъ является соображеніе Фриша, что если исходить изъ невозможности отвѣтственности въ виду того, что судъ осуществляетъ imperium надъ подсудными ему, то логически правильно было бы признать монарха и граждански неотвѣтственнымъ (s. 129). Однако въ дѣйствительности иски противъ монарха въ гражданскихъ судахъ вездѣ допускаются. Еллинекъ, впрочемъ, и самъ признаетъ логичность подобнаго вывода, указывая, что въ Англіи къ этому и пришли по крайней мѣрѣ формально, ибо тамъ, какъ извѣстно, гражданскіе иски противъ короны недопустимы. Они замѣняются особымъ прошеніемъ о правѣ. Гражданская отвѣтственность монарха передъ судами своей страны является исключеніемъ изъ общаго правила, допускаясь потому, что она не противорѣчитъ современнымъ правовымъ воззрѣніямъ на положеніе монарха [1]). До изданія общихъ гражданскихъ законовъ: гражданскаго уложенія Германской имперіи, обнародованнаго 18 авг. 1896 года, въ большинствѣ германскихъ государствъ всякій искъ къ монарху требовалъ его предварительнаго разрѣшенія [2]). Фришъ и Пассовъ утверждаютъ, что начало безотвѣтственности монарха вытекаетъ изъ чисто политическихъ соображеній—устойчивости государственнаго строя и поддержанія монархическаго начала. Эта новая теорія, къ которой примкнули и нѣкоторые французскіе и русскіе писатели. и которую мы считаемъ наиболѣе правильной, въ существенныхъ чертахъ такова: Монархъ можетъ совершить правонарушеніе. Возможно представить себѣ и такую форму правленія, въ которой монархъ былъ бы отвѣтственъ предъ какимъ-либо судомъ. Судъ вовсе не осуществляетъ imperium'а надъ подсудными

---

[1]) *Jellinek*, ibidem.

[2]) *Von-Baerensprung*, S. 61.

ему. Онъ только констатируетъ наличность правонарушенія и постановляетъ назначенное въ законѣ наказаніе [1]). Но сдѣлать монарха отвѣтственнымъ, это, какъ правильно замѣчаетъ французскій писатель Перрэнъ [2]), значитъ низложить его, это—революція. Потрясеніе всего государства, разстройство всей государственной дѣятельности, неминуемое возбужденіе волненій въ странѣ и даже въ извѣстныхъ случаяхъ разрушеніе государства—вотъ соображенія, на которыхъ, по мнѣнію новѣйшихъ писателей, долженъ основываться принципъ безотвѣтственности монарха. Но безотвѣтственность должна ограничиваться однимъ монархомъ, какъ такимъ государственнымъ факторомъ, который имѣетъ центральное мѣсто и огромное значеніе въ жизни монархическихъ государствъ. Являясь объединяющимъ началомъ и центральнымъ органомъ, въ которомъ сходятся всѣ нити законодательства, суда и управленія, монархъ имѣетъ кромѣ того огромное политико-соціальное и моральное значеніе, и умаленіе его престижа существенно отражается на всей жизни и дѣятельности государства [3]). Всѣ другіе органы государства являются отвѣтственными [4]). Даже президенты въ республикахъ не пользуются безотвѣтственностью. Въ противуположность древнему романскому принципу безотвѣтственности высшихъ ре-

---

[1]) *Паліенко.* Ук. выше статья въ журн. Вѣстникъ права, стр. 154 (contra Rehm, s. 344).

[2]) *Perrin*, De la responsabilité pénale du chef de l'état et des ministres en France. Paris, 1900, p. 13, см. также *Hervieu* Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents états organisés, Paris, 1894, p. 7 et suiv.

[3]) *Котляревскій,* Конституц. госуд. стр. 180.

[4]) Соображеніе проф. А. С. Алексѣева, что если принять принципъ безотвѣтственности монарха, какъ покоющійся на политическихъ соображеніяхъ, соображеніяхъ укрѣпленія власти, то почему бы не распространить безотвѣтственность на другіе органы власти для поднятія и ихъ значенія, авторитета (указ. соч. стр. 14) кажется намъ основаннымъ на недоразумѣніи. Только одинъ монархъ занимаетъ такое мѣсто въ ряду государственныхъ органовъ, которое приводитъ къ соображеніямъ о цѣлесообразности его безотвѣтственности, какъ напр., съ другой стороны, только министръ въ конституціонной монархіи занимаетъ такое положеніе, что только по отношенію къ нему устанавливается особая спеціальная отвѣтственность. Слѣдуетъ замѣтить, что не только соображенія объ укрѣпленіи власти монарха, а также, и при томъ главнымъ образомъ, соображенія государственной пользы, устойчивости правленія и стремленіе избѣжать интригъ, дворцовыхъ переворотовъ и революцій приводятъ къ заключенію о необходимости даннаго принципа. Ср. *Passow*, S. 10. Anm. 2. также *Mohl* S. 37 und ff.

спубликанскихъ магистратовъ, они являются въ настоящее время во всѣхъ государствахъ отвѣтственными. Юридическая теорія объясняетъ отвѣтственность президентовъ тѣмъ, что они не суть верховные органы, а подчинены палатамъ и являются только главой исполнительной власти, писатели, оправдывающіе безотвѣтственность монарха политическими мотивами, указываютъ, что перемѣна президента не производитъ такого потрясенія въ государствѣ, какъ смѣна монарха, что она является вообще нормальнымъ порядкомъ при временности президентскихъ полномочій и выборности президента. Но во всякомъ случаѣ признается желательнымъ, чтобы отвѣтственность президента по возможности суживалась. Во Франціи президентъ отвѣтственъ только въ случаѣ государственной измѣны.

Монархъ въ конституціонномъ государствѣ поставленъ въ особыя условія, существенно отличающія его положеніе отъ положенія монарха въ государствѣ абсолютномъ. Тогда какъ всякое велѣніе послѣдняго есть законъ и можетъ проявляться въ какихъ угодно формахъ, власть конституціоннаго монарха въ проявленіи своемъ ограничивается извѣстными условіями. Монархъ абсолютный не имѣетъ надъ собой никакихъ высшихъ ограничивающихъ его нормъ, монархъ конституціонный ограниченъ въ своей дѣятельности извѣстнымъ комплексомъ правовыхъ началъ, писанной или неписанной (какъ въ Англіи) конституціей, которую онъ не можетъ нарушить и съ которой долженъ сообразовать всѣ свои дѣйствія. Монархъ, такимъ образомъ, въ конституціонномъ государствѣ можетъ поступать противузаконно, неправо. Кромѣ того въ своей дѣятельности онъ связанъ содѣйствіемъ двухъ органовъ: верховнаго органа—народнаго представительства и подчиненнаго—министерства (какъ въ цѣломъ въ видѣ кабинета или совѣта министровъ, такъ и содѣйствіемъ отдѣльныхъ министровъ). Современное конституціонное право стремится къ тому, чтобы ни одинъ актъ монарха въ управленіи государствомъ не былъ бы отправляемъ имъ единолично. Король никогда не можетъ дѣйствовать одинъ (the king can not act alone) гласитъ одна изъ аксіомъ англійскаго государственнаго права. Противорѣчіе, заключающееся въ томъ, что монархъ съ одной стороны является высшимъ органомъ въ государствѣ и въ частности главой правительства, а съ другой—не можетъ подлежать отвѣтственности, разрѣшается довольно искусно въ конституціонной мо-

нархіи именно этимъ положеніемъ, что монархъ никогда не дѣйствуетъ одинъ. Въ конечномъ итогѣ каждый правительственный актъ монарха является соглашеніемъ монарха съ министрами, равно какъ законодательный—результатъ соглашенія монарха съ народнымъ представительствомъ. На это обыкновенно обращается мало вниманія, но въ существѣ это такъ. Подобно тому какъ законъ, изданный безъ участія палатъ, не будетъ имѣть никакого юридическаго значенія, такъ и правительственные акты монарха, изданные безъ подписи, контрасигнированія министра, не будутъ правомѣрными, имѣющими юридическую силу. Не важно, какой изъ факторовъ, принимающихъ участіе въ томъ или другомъ актѣ, является de facto доминирующимъ—монархъ или министры. Это зависитъ отъ различныхъ условій политической жизни той или другой страны, отъ принятія или непринятія началъ парламентаризма и т. п. Главное, что всякій актъ монарха въ то же время является и актомъ министра[1]). Такимъ образомъ, если актомъ этимъ нарушаются законы или конституція или если онъ является вреднымъ для страны, то

---

[1]) О контрасигнированіи см. *Frisch*, S. 325—371. *Alfred Michel*, Der Umfang des Erfordernisses ministeriellen Gegenzeichnung nach bayerischem Recht. München 1896. *А. А. Алексѣевъ*, Контрасигнированіе, его значеніе и объемъ въ конституціонномъ правѣ, СПБ. 1906, стр. 35. „Всѣ тѣ акты главы государства, при изданіи которыхъ онъ дѣйствуетъ въ качествѣ органа государства и которые могутъ нарушить законы, а также повредить интересамъ и благополучію государства, нуждаются въ контрасигнированіи ихъ отвѣтственнымъ министромъ“. На практикѣ вопросъ о контрасигнированіи разрѣшается въ разныхъ государствахъ различно. Въ континентальныхъ государствахъ иногда нѣкоторыя функціи монарха какъ-то: пожалованіе орденовъ и другихъ знаковъ отличія, акты, заключающіе въ себѣ выраженіе личныхъ мнѣній монарха (обращеніе къ палатамъ и т. под.), а также акты начальствованія надъ войскомъ (но не акты военнаго управленія) осуществляются единолично монархомъ, не требуя контрасигнированія министровъ (G. Meyer-Anschütz, s. 249). Но конституціи многихъ государствъ положительно требуютъ контрасигнированія всѣхъ актовъ монарха (см. Бельг. конст. ст. 64 ср. Kerchove p. 42, Прусск. ст. 44, Австр. зак. 21 Дек. 1867 г. объ осуществленіи правительственной власти ст. 2, Итал. конст. ст. 67, Датск. ст. 13, Румынск. ст. 92, Греческ. ст. 30, Люксембургская ст. 45), и послѣдовательное развитіе началъ конституціоннаго государства приводитъ именно къ тому, чтобы ни одинъ актъ монарха въ управленіи не осуществлялся безъ содѣйствія министровъ, какъ ни одинъ законодательный актъ не проходитъ безъ содѣйствія палатъ. Англичане называютъ это „безличностью“ короля, и таковая безличность положительно вытекаетъ изъ принципа абсолютной безотвѣтственности монарха

министръ отвѣтствуетъ за него, какъ участникъ въ немъ. Монархъ свободенъ отъ отвѣтственности въ силу извѣстныхъ политическихъ соображеній, но на министровъ эти соображенія не могутъ распространяться. Смѣна министра или преданіе его суду не являются революціей, какъ перемѣна монарха или судъ надъ нимъ, и могутъ произойти безъ потрясенія государства.

Отвѣтственность министровъ за подписанные ими акты монарха не стоитъ въ зависимости отъ того, остается ли монархъ безотвѣтственнымъ или нѣтъ. Защитники бывшихъ министровъ французскаго короля Карла X De-Martignac и Sauzet доказывали на судѣ палаты перовъ въ 1830 г., что министры должны подлежать отвѣтственности только въ томъ случаѣ, когда безотвѣтственъ монархъ, за дѣйствія котораго они отвѣтствуютъ. Если же монархъ лишается трона, если принципъ его безотвѣтственности нарушается, то министры должны быть свободны отъ отвѣтственности [1]). Теорія эта напоминаетъ вышеразобранную Prügelknabetheorie Буддеуса и Бишофа и, подобно послѣдней, не можетъ быть принята. Министры не простыя орудія монарха. Они отвѣчаютъ за свои дѣйствія. То обстоятельство, что одинъ изъ участниковъ правонарушенія потерпѣлъ или нѣтъ возмездіе, не должно оказывать на отвѣтственность другого никакого вліянія [2]).

Министръ отвѣтствуетъ за свое согласіе съ актами монарха, которое должно быть вполнѣ свободно даваемо. Онъ всегда можетъ отказать въ своемъ согласіи и не дать своей подписи, если по его убѣжденію данный актъ является незаконнымъ или вреднымъ для государства. Монархъ, съ своей стороны, можетъ во всякое время уволить министра несогласнаго съ нимъ и назначить на его мѣсто другое лице, раздѣляющее его взгляды и готовое принять на себя отвѣтственность, такъ какъ онъ связанъ содѣйствіемъ не того или

---

[1]) Тѣ же взгляды см. у *Delossy*, Frappez mais écutez. Les ministres de Charles X ne sont pas coupables, Paris 1830.

[2]) *Mohl*. Encyklopädie der Staatswissenschaften. Tübingen 1872, 2 Aufl. S. 220. „Das Strafrecht verlangt keineswegs, dass entweder alle Schuldigen bestraft werden oder sämtliche straffrei ausgehen. Die in den Repräsentativverfassungen ausgesprochene Verantwortlichkeit der Minister ist also weder eine Eigentümlichkeit dieser Staatsgattung, noch eine rechtlich tadelnswerte Unterschiebung eines Unschuldigen für den nicht erreichbaren Schuldigen, selbst nicht bloss eine politische Varnungsmassregel, sondern nur ein genau festgestellter Fall eines ganz allgemeinen Verhältnisses“.

другого лица, но министра какъ должности. Но всегда министръ дѣйствуетъ свободно и отвѣтствуетъ за свои рѣшенія и дѣйствія. Очень часто встрѣчающееся въ обыденномъ словоупотребленіи выраженіе, что министръ несетъ отвѣтственность за дѣйствія монарха, не является поэтому соотвѣтствующимъ дѣйствительности. Объясняется это выраженіе отчасти тѣмъ, что акты исходящіе отъ монарха всегда имѣютъ внѣшній видъ актовъ монарха, только подписанныхъ министромъ, и формально-юридическое значеніе монаршихъ велѣній. Но при болѣе внимательномъ разсмотрѣніи ясно, что всѣ эти акты въ существѣ своемъ суть результатъ совмѣстной дѣятельности монарха и министровъ. Итакъ безотвѣтственность монарха въ конституціонномъ государствѣ покрывается и вполнѣ замѣняется отвѣтственностью высшихъ органовъ управленія министровъ. Въ этомъ смыслѣ министерская отвѣтственность является коррективомъ безотвѣтственности монарха. Каждый актъ высшаго управленія въ существѣ своемъ есть какъ бы компромиссъ между монархомъ и министрами [1]).

Въ этомъ нѣтъ ничего особеннаго для конституціоннаго государства, такъ какъ въ немъ вся жизнь и дѣятельность главныхъ органовъ характеризуется взаимными соглашеніями, уступками, компромиссами. Различный соціальный вѣсъ и политическое значеніе тѣхъ или иныхъ факторовъ государственной власти въ разныхъ государствахъ неодинаковы. Въ Пруссіи совмѣстная дѣятельность короля и министровъ будетъ характеризоваться преобладаніемъ королевской воли, въ Англіи или Бельгіи, наоборотъ, министры будутъ имѣть рѣшающее значеніе. Но и въ этихъ странахъ нельзя представлять себѣ короля, какъ органъ исключительно пассивный и умѣряющій. Выраженіе Тьера, король царствуетъ, но не управляетъ и для этихъ странъ будетъ не вполнѣ вѣрно. Правда, въ государ-

---

[1]) *Henri Hervieu.* Les ministres, leur rôle et leurs attributions p. 160. „Si les ministres sont maîtres de vouloir, le roi est maître de différer. Sa signature, son approbation, son autorité sont nécessaires pour convertir en actes royaux les délibérations ministérielles. Il y a une lutte naturelle et inévitable au moment de la décision pour savoir si le roi se rendra aux conseils de ses ministres ou si ceux-ci se rendront aux objections du roi, et la dissidence, si on ne peut la surmonter, peut amener alors la retraite des ministres. Mais pour que chacun puisse user de la plénitude de son droit, il faut que chacun aussi conserve la plénitude de sa liberté“.

ствахъ, усвоившихъ парламентарный образъ правленія, рѣшающее значеніе имѣютъ министры, кабинетъ, который въ дѣйствительности ведетъ все управленіе страны, но король и здѣсь ни коимъ образомъ не является простой декораціей или только государственнымъ символомъ безъ реальнаго значенія въ управленіи государствомъ. Въ извѣстныхъ случаяхъ онъ можетъ и долженъ и здѣсь проявлять свою волю и вліять на управленіе. Формула Гелло: le roi influe sur le gouvernement во всякомъ случаѣ правильнѣе для характеристики роли монарха въ парламентарной монархіи, чѣмъ формула Тьера [1]).

Отмѣченное Фришемъ и А. С. Алексѣевымъ странное положеніе, что въ конституціонной монархіи высшій и важнѣйшій органъ государства, глава государства не можетъ ничего сдѣлать безъ

---

[1]) *Беджготъ*. Государственный строй Англіи. Рус. пер. Москва 1905 г. стр. 137. „Въ конституціонной монархіи, подобно Англійской, государь имѣетъ три права, право на то, чтобы съ нимъ совѣтывались, право поощрять, право предостерегать“, однимъ словомъ оказывать на министровъ болѣе или менѣе сильное вліяніе въ зависимости отъ своего ума, характера и опытности. См. вообще гл. II и III этого сочиненія. Ср. также мнѣнія лордовъ Brougham'a, Grey'я, Derby, а также Gladstone'a, Austin'a и Mac. Carthy о значеніи королевской власти въ Англіи, приведенныя у *Jean Clos* De la responsabilité des ministres Paris 1886 p. 44 et suiv. и *Alpheus Todd* Die parlamentarische Regierung in England übersetzt von Assmann. Berlin, 1869. Bd. I, S. 176 und ff. „Нѣкоторые думаютъ, говоритъ лордъ Brougham, что единственная дѣйствительная власть, которой обладаетъ корона, состоитъ въ выборѣ министровъ, при чемъ самое осуществленіе ея находится въ зависимости отъ парламента. Они низводятъ при этомъ короля до пышнаго государственнаго символа или государственнаго нуля, какъ это имѣло мѣсто въ конституціи аббата Сійэса, который предложилъ создать высшаго чиновника съ одной лишь властью назначать на должности, на что Наполеонъ, тогда первый консулъ, которому было сдѣлано это предложеніе, спросилъ, подходитъ ли ему сдѣлаться свиньей, откармливаемой тремя милліонами въ годъ. Англійскій звѣрь по этой доктринѣ (доктринѣ, поддерживавшейся нѣкоторыми членами партіи виговъ) еще болѣе подходитъ подъ это нѣсколько грубое опредѣленіе. Планъ Сійэса имѣлъ въ виду предоставить его королевскому звѣрю рѣшающій голосъ при назначеніи на всѣ должности. Нашъ же левъ долженъ имѣть лишь жалкое право назначать тѣхъ, кого выбираетъ парламентъ и на покоѣ поѣдать свой кормъ“. См. также замѣчанія *Dupriez*. Les ministres. t. I, p. 221 et suiv. et p. 292 et suiv. о значеніи королевской власти въ Бельгіи и Италіи, гдѣ король въ извѣстныхъ случаяхъ можетъ вполнѣ проводить свою волю въ управленіи. *Hervieu*. Les ministres. Chap. III, p. 155—193 *Le C-te de-Franqueville*. Le gouvernement et le parlement britanniques, t. I, Paris 1888, s. 308 et suiv. *В. Орландо*. Принципы конституціоннаго права. Рус. пер. Москва 1907, стр. 172.

содѣйствія подчиненнаго ему чиновника-министра, дѣйствительно существуетъ. Министръ со введеніемъ конституціоннаго строя возводится на степень конституціоннаго органа монарха, содѣйствіе котораго является необходимымъ для правительственныхъ дѣйствій монарха, какъ содѣйствіе палатъ для законодательной дѣятельности. Ограниченіе монарха содѣйствіемъ народнаго представительства не вызываетъ затрудненій и легко понятно. Такъ какъ монархъ и народное представительство оба органы верховные, то вполнѣ естественно ихъ взаимное ограниченіе въ извѣстной области государственныхъ функцій. Иное дѣло министры. Они являются юридически подчиненными монарху органами, назначаются имъ и зависятъ отъ него, и въ то же время конституціонное право отводитъ имъ мѣсто и значеніе органовъ ограничивающихъ дѣятельность монарха.

Это особое положеніе министровъ приводитъ нѣкоторыхъ писателей къ тому, что они стараются конструировать министерскую власть, какъ власть особую, самостоятельную, стоящую наравнѣ съ властью монарха и народнаго представительства. Но одно то, что эти писатели не рѣшаются объявить ее властью верховною, подобно власти монарха и палатъ, показываетъ, что и они сознаютъ, что мѣсто министровъ все же гдѣ то внизу подъ этими органами. Если даже понимать власть министровъ, какъ подчиненную народу, то въ демократіи всѣ власти исходятъ отъ него, но между отдѣльными государственными органами всегда существуетъ извѣстная іерархія, и министры ни въ одномъ государствѣ не являются юридически самостоятельной властью, а всегда подчинены главѣ государства монарху или главѣ исполнительной власти—президенту. Нѣкоторые нѣмецкіе писатели, напримѣръ Самуэли [1]), отрицаютъ самый фактъ ограниченія монарха министрами. Монархъ не ограничивается, не стѣсняется въ своей правительственной дѣятельности, но только устанавливаются условія для закономѣрнаго и полезнаго отправленія ея. Но поставить извѣстныя условія для проявленія воли или дѣятельности какого либо лица или учрежденія не значитъ ли именно связать и ограничить ихъ? Въ конституціонномъ государствѣ монархъ не лишается и законодательной власти. Законодательство, какъ и управленіе, въ конечномъ итогѣ исходятъ отъ него, но онъ

---

[1]) *Samuely*, S. 291.

ограниченъ въ осуществленіи ихъ именно извѣстными условіями, извѣстными формами: въ законодательствѣ содѣйствіемъ палатъ, въ управленіи содѣйствіемъ министровъ [1]).

Итакъ министръ, какъ конституціонный органъ монарха, ограничиваетъ его путемъ контрасигнированія въ извѣстной предписанной конституціей каждаго отдѣльнаго государства сферѣ правительственной дѣятельности. Но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ чиновникъ, хотя и высшій въ государствѣ, и подчиненъ монарху, какъ главѣ государства и главѣ исполнительной власти. Коркуновъ [2]) пытался обосновать положеніе министра въ качествѣ конституціоннаго органа утвержденіемъ, что характернымъ для понятія министерской должности является причастность къ верховному управленію. Но обозначеніе это крайне туманно и ничего не разъясняетъ. Министръ дѣйствительно принимаетъ участіе въ актахъ верховнаго органа монарха и въ этомъ смыслѣ къ верховному управленію причастенъ. Вообще же самый терминъ верховное управленіе, въ отличіе отъ управленія подчиненнаго есть созданіе нашихъ русскихъ основныхъ законовъ и въ литературѣ и другихъ законодательствахъ не встрѣчается. Такимъ образомъ необходимо признать, что извѣстное противорѣчіе въ положеніи министерской должности въ отношеніи къ главѣ государства несомнѣнно существуетъ, но при этомъ слѣдуетъ обратить вниманіе, что такое противорѣчивое положеніе въ конституціонномъ государствѣ занимаютъ не одни министры. Судьи въ сущности поставлены въ подобное же положеніе. Съ одной стороны они назначаются главой государства, и весь судъ ведется отъ имени монарха, съ другой же стороны признается, что судъ долженъ быть совершенно независимъ въ своихъ рѣшеніяхъ, что судьи должны руководиться въ своей дѣятельности исключительно закономъ и своей совѣстью. Здѣсь монархъ является пожалуй еще болѣе ограниченнымъ въ извѣстной обширной сферѣ государственной дѣятельности. Онъ совершенно устраняется отъ отправленія правосудія, и суды существенно ограничиваютъ его власть. Тѣмъ не менѣе въ настоящее время никому не приходитъ въ голову, что судьи должны быть особой самостоятельной властью. Это подчиненные государственные органы, но по-

---

[1]) Ср. *M. Seidel.* Bayerisches Staatsrecht. t. II, S. 235 und ff. *H. Schulze.* Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, t. I. S. 38.

[2]) *Коркуновъ.* Русское государственное право. Т. II, Спб. 1901, стр. 130.

ставленные самостоятельно и независимо въ цѣляхъ лучшаго осуществленія извѣстныхъ государственныхъ задачъ: отправленія правосудія. Народное представительство, отвѣтственные министры, независимый судъ—вотъ три главныхъ устоя, три кита, на которыхъ держится все зданіе конституціоннаго государства [1]). Министры, также какъ и судьи, являются органами поставленными болѣе или менѣе самостоятельно. Они не обязаны подчиниться велѣніямъ монарха, если считаютъ ихъ незаконными или несогласными съ ихъ взглядами. Все существо министерской должности, по мѣткому замѣчанію Фриша, покоится на этомъ свободномъ по отношенію къ монарху положеніи. Основанія самостоятельности различны—у судей интересы правосудія, у министровъ законность и цѣлесообразность управленія государствомъ, за каковое они всецѣло отвѣтственны въ предѣлахъ врученныхъ имъ функцій.

Несомнѣнно нѣкоторая нелогичность, нѣкоторое противорѣчіе существуетъ въ томъ, что юридически подчиненные монарху имъ назначаемые и передъ нимъ отвѣтственные за отправленіе порученныхъ имъ функцій учрежденія и лица въ то же время имѣютъ полномочія ограничивать его. Но съ этимъ приходится мириться. Всякая форма государственнаго устройства кроетъ въ себѣ извѣстныя противорѣчія, въ особенности же это понятно въ отношеніи такого сложнаго механизма, какъ конституціонная монархія. Но для того, чтобы построить логически стройную теорію, въ которой не было бы ни сучка, ни задоринки, врядъ ли правильно было бы поставить наряду съ монархомъ, какъ самостоятельные органы, министровъ и судей, конструировать особыя власти министерскую и судебную, ибо это совершенно не соотвѣтствовало бы дѣйствительности. Теорія должна объяснять что есть, и, если нѣтъ логической стройности въ жизни, не должно быть ея и въ теоріи. „Какъ бы ни стремились къ созданію особой теоріи конституціонализма, онъ, по существу своему, не есть что-либо придуманное, но является результатомъ истори-

---

[1]) *H. Schulze.* Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Leipzig. 1881. I, S. 38. Volksvertretung, unabhängige Gerichte und verantwortliche Minister sind die dem konstitutionellen Monarchen bei seinen Staatsfunktionen zur Seite tretenden Organe, deren Mitwirkung freilich staatrechtlich eine sehr verschiedenartige Bedeutung hat. So ist der Konstitutionelle Monarch überall bei Ausübung des Staatsgewalt verfassungsmässig beschränkt und an die Mitwirkung anderer Organe und unentbehrlicher Mitarbeiter gebunden...“

ческихъ явленій, представляя собой фазу, и при томъ переходную, въ исторіи развитія формъ, воплощающихъ въ себѣ начало верховной власти“ говоритъ проф. В. В. Ивановскій (Рус. гос. право. Казань. 1896, ч. I, стр. 20). Главною цѣлью констутуціонализма является обезпеченіе законности въ государствѣ и наилучшаго управленія государствомъ, и цѣль эта лучше всего достигается вышеизображеннымъ положеніемъ высшихъ органовъ управленія министровъ.

Въ рукахъ монарха не сосредоточивается вся полнота государственной власти, какъ учитъ нѣмецкая доктрина, ибо онъ раздѣляетъ власть съ другими государственными органами. Опредѣленіе, даваемое Еллинекомъ [1]) монархіи: „государство, руководимое единой физической волей“ не будетъ правильно для конституціонной монархіи. Не только съ политической, но и съ юридической точки зрѣнія воля монарха въ конституціонномъ государствѣ связана и обусловлена волей другихъ органовъ, и государственные акты являются результатомъ соглашенія нѣсколькихъ воль. Стремленіе устранить всеобъемлющее вліяніе одной личной воли, поставить совершеніе главнѣйшихъ актовъ государственной дѣятельности въ зависимость отъ соглашенія нѣсколькихъ органовъ является характерной чертой конституціоннаго государства. Но юридически всѣ власти въ конечномъ итогѣ исходятъ отъ монарха, и онъ является олицетвореніемъ государственнаго единства.

Обращаясь къ болѣе подробному разсмотрѣнію существа министерской должности, мы видимъ, что въ конституціонномъ государствѣ министръ кромѣ того, что является конституціоннымъ органомъ, содѣйствующимъ главѣ государства въ отправленіи его функцій, завѣдуетъ обыкновенно извѣстной отраслью управленія, стоитъ во главѣ извѣстной вѣтви администраціи. Этотъ двойственный характеръ министерской должности, особенно рѣзко подчеркнутый Писторіусомъ, признается и отмѣчается большинствомъ писателей [2]).

---

[1]) *Iellinek*, Das Recht des modernen Staates, S. 612.

[2]) *Pistorius*, S. 164, *Lucz*, S. 34, *Iellinek*, Entwickelung des Ministeriums in der constitutionellen Monarchie Grünhut's Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. X. Heft II, Wien 1882. S. 305. *Ulbrich*, Das Oesterreichiche Staatsrecht. Tübingen 1904. (In Marquadsen's Handbuch. Bd. IV, Halbb. I. Abth 1). S 62. *В. Орландо*, стр 212. *Коркуновъ*, Рус. госуд. право,

Обыкновенно опредѣляютъ министра, какъ высшій органъ, завѣдующій самостоятельно отдѣльной частью управленія и подчиненный непосредственно монарху[1]). Подобное опредѣленіе не вполнѣ точно, такъ какъ, имѣя въ виду только одну сторону министерской должности—административную, упускаетъ изъ виду другую—конституціонную. Указывая на то, что въ нѣкоторыхъ государствахъ существовали и существуютъ такъ называемые министры безъ портфеля, не завѣдующіе какой-либо частью управленія, но имѣющіе значеніе конституціонныхъ органовъ, въ виду принадлежащаго имъ наравнѣ съ обыкновенными министрами права контрасигнировать акты главы государства, Гансъ-фонъ-Фришъ считаетъ самымъ существеннымъ признакомъ для понятія министерской должности обладаніе правомъ контрасигнированія актовъ главы государства. Для понятія же министерской должности въ конституціонномъ государствѣ Фришъ кромѣ этого права контрасигнированія считаетъ существеннымъ также, чтобы данное лицо стояло во главѣ чиновничьей іерархіи (министры безъ портфеля, признаетъ онъ, являются въ общемъ исключеніемъ) и подлежало особой отвѣтственности передъ палатами (подобная особая отвѣтственность другихъ органовъ кромѣ министровъ составляетъ также очень рѣдкое исключеніе)[2]). Это опредѣленіе министерской должности мы считаемъ наиболѣе удачнымъ. Но къ опредѣленію Фриша слѣдуетъ прибавить, что кромѣ этихъ признаковъ въ конституціонномъ государствѣ характернымъ для министра будетъ также принадлежность къ особому государственному учрежденію совѣту или кабинету министровъ. Совѣтъ министровъ въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ объединяетъ и направляетъ всѣ главныя начинанія министровъ, какъ въ качествѣ конституціонныхъ факторовъ, такъ и въ качествѣ высшихъ органовъ администраціи. „Свободное отъ внутреннихъ противорѣчій управленіе государствомъ совершенно невозможно, говоритъ Еллинекъ, безъ соглашенія ми-

---

т. II, стр. 230, А. А. Алексѣевъ, Контрасигнированіе Гл. IV, стр. 31 и сл. и друг. Ср. *Felix Moreau* Le pouvoir ministériel. Revue de droit public et de la science politique. 1897 № 1, p. 85. „Le ministre, plus complexe que Janus, montre plusieurs faces, indépendentes et pourtant solidaires, qui concourent toutes et diversement à composer son personnage.“

[1]) *Mohl*, S. 105; *Kerchove*. p. 53; *Hauke*, S. 72 и др.

[2]) *Frisch*, S. 9.

нистровъ относительно общаго направленія политики и относительно отдѣльныхъ важныхъ вопросовъ администраціи. Поэтому коллективное министерство является необходимымъ учрежденіемъ каждаго государства независимо отъ того, основано ли такое министерство на законѣ или помимо его... или, какъ напримѣръ въ Англіи, даже вопреки закону" [1]). Такимъ образомъ въ современномъ конституціонномъ государствѣ министромъ будетъ *лице, стоящее во главѣ отдѣльной самостоятельной отрасли администраціи, обладающее правомъ контрасигнировать акты монарха (или президента въ республикахъ) и входящее въ составъ высшаго, объединяющаго всѣ отрасли управленія учрежденія, называемаго обычно кабинетомъ или совѣтомъ министровъ* [2]). Министерская должность будетъ соединять въ себѣ три

---

[1]) *Iellinek*. Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin, 1906, S. 33. Ср. *К. Н. Соколовъ*, Этюды о парламентаризмѣ. Вѣстникъ права за 1906 г., кн. 3-я. стр. 55.

[2]) Спѣшимъ оговориться, что это будетъ не совсѣмъ вѣрно въ отношеніи Англіи, гдѣ необходимо различать лицъ, входящихъ въ составъ кабинета и входящихъ въ составъ министерства, но не принадлежащихъ къ кабинету. Отношенія англійскаго государственнаго права всегда затрудняютъ писателей при опредѣленіи министерской должности. Помимо того, что въ Англіи не существуетъ и самаго названія „министръ", какъ офиціальнаго наименованія, положеніе лицъ, входящихъ въ составъ кабинета и министерства, весьма запутано. См. *Dupriez*, T 1. p. 36 et suiv. „Англичане называютъ министрами всѣхъ начальниковъ отдѣльныхъ отраслей исполнительной власти, на которыя распадается управленіе страной. Но распредѣленіе этихъ отраслей управленія не отличается такой систематичностью, какъ въ большинствѣ континентальныхъ странъ, и потому не всѣ министры занимаютъ равное положеніе. Одни изъ нихъ управляютъ своими вѣдомствами самостоятельно, подчиняясь лишь контролю кабинета и перваго министра, другіе занимаютъ второстепенное положеніе. Стоя во главѣ извѣстной отрасли управленія, составляющей съ своей стороны болѣе или менѣе обособленную часть болѣе обширной области управленія, они по закону находятся въ подчиненіи у другихъ своихъ коллегъ... Это различіе между министрами, такъ сказать, перваго и второго ранга не имѣетъ никакого фактическаго значенія ни въ отношеніи важности управляемыхъ ими отдѣловъ администраціи, ни въ отношеніи власти и положенія министровъ. Въ обоихъ этихъ отношеніяхъ второстепенныя министерства иногда стоятъ выше другихъ, не поставленныхъ въ такое подчиненное положеніе, и управленіе ими вручается иногда даже лицамъ наиболѣе выдающимся изъ среды парламентскаго большинства". Но кромѣ главъ отдѣльныхъ частей управленія министрами въ Англіи считаются также министры безъ портфеля, завѣдующіе отраслями управленія не существующими въ дѣйствительности или имѣющіе лишь почетныя функціи, а болѣе широкое понятіе министра охватываетъ собой всѣхъ чиновниковъ, которые занимаютъ свою должность лишь въ теченіе существованія даннаго кабинета.

главныя стороны: министръ является высшей административной инстанціей, особымъ конституціоннымъ органомъ, и важнымъ политическимъ факторомъ. Сверхъ всего этого министръ подлежитъ особой, только ему присвоенной, отвѣтственности передъ народнымъ представительствомъ. При современной бюрократической организаціи управленія министръ является самовластнымъ распорядителемъ во ввѣренной ему области администраціи. Ему вручается обширная власть и нерѣдко огромныя матеріальныя средства. Всякій, кому ввѣряется власть, склоненъ злоупотреблять ею, какъ замѣтилъ еще Монтескье. И министръ легче всѣхъ другихъ чиновниковъ можетъ въ виду громадной власти, сосредоточивающейся въ его рукахъ, нарушить конституцію и законы государства и посягнуть на государственные и частные идеальные и матеріальные интересы. Въ виду этого вполнѣ естественно озаботиться осуществленіемъ возможно лучше организованной и гарантированной отвѣтственности его. Министръ подлежитъ особой отвѣтственности въ силу особаго существа занимаемой имъ должности, въ силу того, что, стоя во главѣ административной іерархіи, онъ осуществляетъ главнѣйшія задачи государственнаго управленія съ одной стороны въ сотрудничествѣ съ монархомъ, съ другой съ кабинетомъ и, наконецъ, какъ глава отдѣльнаго вѣдомства, при помощи подчиненныхъ ему агентовъ и различныхъ установленій этого вѣдомства. Эта отвѣтственность министра въ разныхъ государствахъ осуществляется въ различныхъ формахъ и имѣетъ различный объемъ, но главное существенное въ ней есть то, что она всюду является отвѣтственностью передъ народнымъ представительствомъ. Министръ можетъ быть отвѣтственъ за законность своихъ дѣяній и за цѣлесообразность ихъ, за ихъ пользу для государства. Политическое значеніе министерской должности въ настоящее время кажется намъ является главнымъ основаніемъ этой особой отвѣтственности министровъ передъ палатами. Министры ведутъ правительственную политику какъ во внѣшнихъ отношеніяхъ, такъ и внутри государства. Дѣйствуя закономѣрно, они обязаны заботиться и о томъ, чтобы государственное благо, государственные интересы не потерпѣли ущерба (videant consules, ne quid respublica detrimenti capiat). Въ конституціонномъ государствѣ къ этому присоединяется еще требованіе, чтобы управленіе велось согласно съ стремленіями гражданъ, чтобы не только права и интересы управляемыхъ не нарушались правительствомъ, но, чтобы граждане го-

сударства имѣли извѣстное вліяніе на управленіе при посредствѣ представительнаго органа-парламента.

Такова тенденція конституціонализма вообще, наиболѣе полно осуществляющаяся въ парламентарныхъ странахъ. Въ силу этихъ соображеній министерская отвѣтственность распространяется не только на законность правительственныхъ актовъ, но и на полезность ихъ для государства и гражданъ. При этомъ, какъ увидимъ далѣе, и самыя правонарушенія совершаемыя министрами въ виду важнаго политическаго значенія этой должности и въ силу особаго ея положенія получаютъ нѣсколько особый оттѣнокъ съ политической окраской. Министерская отвѣтственность должна являться особымъ институтомъ и осуществляться въ особыхъ формахъ передъ народнымъ представительствомъ вовсе не потому, что министръ является въ конституціонномъ государствѣ высшимъ отвѣтственнымъ органомъ, какъ думаютъ Самуэли и Писторіусъ. Правда, что министръ не можетъ въ оправданіе своихъ дѣйствій ссылаться на приказанія монарха, но это есть только обстоятельство затрудняющее его защиту, но не дающее основаній создавать для отвѣтственности его особыя формы, особый порядокъ. При болѣе или менѣе независимомъ положеніи въ новое время общихъ судовъ осуществленіе отвѣтственности передъ судебными органами хотя бы представителей и высшей администраціи не представляетъ такихъ опасеній, какъ въ началѣ введенія конституціоннаго режима въ Западной Европѣ. Хотя очевидно, что именно соображенія о недостаточной самостоятельности общихъ судовъ были однимъ изъ стимуловъ установленія особой отвѣтственности министровъ, особенно что касается учрежденія особыхъ судовъ (Staatsgerichtshöfe въ Германіи, Hautes cours во Франціи), но обосновывать и оправдывать этими соображеніями особую отвѣтственность министровъ за ихъ правительственную дѣятельность въ настоящее время врядъ ли будетъ правильно. Надо имѣть въ виду, что институтъ министерской отвѣтственности, понимаемой въ широкомъ слыслѣ слова, какъ отвѣтственность за всю ихъ правительственную дѣятельность передъ народнымъ представительствомъ, имѣетъ двѣ стороны—юридическую и политическую, при чемъ послѣдняя, вліяя и на структуру первой, въ новое время становится все болѣе и болѣе доминирующей. Отвѣтственность министровъ передъ палатами осуществляется не только въ судебныхъ формахъ и объектомъ своимъ имѣетъ не только нарушеніе право-

выхъ положеній. Она гораздо шире и въ законодательствахъ и особенно въ практикѣ конституціонныхъ государствъ. Болѣе ранніе изслѣдователи нашего вопроса ограничивались обычно лишь разсмотрѣніемъ одной стороны, одной формы проявленія министерской отвѣтственности, чаще всего носившей у нихъ названіе юридической отвѣтственности (которую мы будемъ называть судебной). Нѣкоторые писатели еще и теперь только ей посвящаютъ свое вниманіе, исходя изъ тѣхъ соображеній, что для юриста—государствовѣда важно только разсмотрѣніе тѣхъ институтовъ и явленій государственной жизни, которые покоются на началахъ права и осуществляются въ правовыхъ формахъ. Но, съ одной стороны, изъ дальнѣйшаго разсмотрѣнія разбираемаго института будетъ видно, что онъ, даже взятый цѣликомъ, во всей своей полнотѣ, не лишенъ юридическаго значенія и правовой санкціи. Съ другой же стороны необходимо отмѣтить, что въ новое время изслѣдователи государственно-правовыхъ вопросовъ все болѣе и болѣе приходятъ къ тому заключенію, что государственные институты для полнаго ихъ пониманія нуждаются кромѣ выясненія юридическихъ началъ и правового ихъ значенія также и разсмотрѣнія и политической ихъ стороны и политическаго значенія ихъ въ государствѣ.

Министръ не можетъ подлежать исключительно отвѣтственности передъ монархомъ, такъ какъ во многихъ случаяхъ онъ является сотрудникомъ монарха, и монархъ былъ бы судьей въ своемъ дѣлѣ. Здѣсь оказываетъ вліяніе конституціонная сторона министерской должности. Не можетъ министръ быть отвѣтственнымъ и исключительно только передъ общими судами государства за свою правительственную дѣятельность (общія гражданскія и уголовныя правонарушенія совершенныя министромъ безъ всякаго затрудненія могутъ подлежать имъ). Дѣятельность эта, охватывая обширныя сферы внѣшней и внутренней политики, даетъ возможность совершенія не только правонарушеній, разсматривать каковыя только и уполномоченъ судъ, но и громаднаго вреда для государства, и министръ, какъ неоднократно указывалось, долженъ быть отвѣтственъ не только за законность, но также и за цѣлесообразность своихъ дѣяній. Политическая сторона министерской должности является въ ней преобладающей. Даже осуществляя повседневныя задачи администраціи, министры дѣйствуютъ по большей части, какъ представители той или иной правительственной политики. Правда, правонарушенія въ

области административной могли бы быть отданы въ вѣдѣніе суда, но самое возбужденіе и этой отвѣтственности должно быть предоставлено народному представительству, а не судебнымъ органомъ прокуратурѣ и др., или по крайней мѣрѣ народное представительство должно имѣть также эти права наравнѣ съ судебными органами.

Въ силу какихъ соображеній министерская отвѣтственность должна осуществляться передъ народнымъ представительствомъ? Одни изъ писателей занимавшихся этимъ вопросомъ выводили отвѣтственность министровъ передъ палатами изъ законодательной власти народнаго представительства. Участвуя въ изданіи законовъ, народное представительство, говорили они, естественно должно и имѣть право слѣдить, чтобы законы правильно примѣнялись исполнительной властью и за нарушеніе ихъ представителями послѣдней должно быть вооружено правомъ привлеченія къ отвѣтственности высшихъ ея органовъ—министровъ. Этотъ взглядъ высказанъ былъ еще Монтескье [1]). Его придерживались въ существенномъ Дальманъ, Ресслеръ и нѣкоторые другіе писатели [2]). Но онъ не въ состояніи обосновать отвѣтственность министровъ передъ народнымъ представительствомъ за всю ихъ правительственную дѣятельность. Теорія эта есть отраженіе воззрѣнія на правительство, какъ власть исполнительную, призванную исключительно къ исполненію законовъ. Монтескье, Делольмъ и особенно Руссо явились представителями этого взгляда и сильно содѣйствовали его распространенію въ законодательствѣ и въ общественномъ мнѣніи особенно въ эпоху великой французской революціи. Но дѣйствительная жизнь и позднѣйшія научныя изслѣдованія съ очевидностью показали всю несостоятельность подобнаго взгляда. „Характернымъ для власти исполнительной, говоритъ новѣйшій французскій писатель Бартелеми, является не исполненіе, но представительство государства въ отношеніи ко всѣмъ третьимъ лицамъ, какъ во внѣ, такъ и внутри государства, и управленіе... На обязанности исполнительной власти лежитъ веденіе

---

[1]) *Montesquieu* L'esprit des lois T. I, liv. XI, chap. VI p. 259. La puissance legislative doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées. Ср. *Schwarcz.* Наз. соч., cap. VI. S. 106 ff.

[2]) *Dahlmann* Politik. Leipzig 1847, Aufl.2, Bd. I. S. 98. *Rössler* Studien zum Fortbildung der preussischen Verfassung T. II, S. 71. *Held* System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands. Würzburg. 1557, Bd. II, S. 378, также *A. Lucz.* S. 35. Anm. 2.

внѣшнихъ сношеній, осуществленіе власти государства въ отношеніи къ гражданамъ и проведеніе разнообразныхъ задачъ въ управленіи. Она наблюдаетъ за исполненіемъ законовъ, предотвращаетъ опасности и нападенія, предупреждаетъ общественныя бѣдствія, блюдетъ общественные интересы, назначаетъ чиновниковъ, управляетъ силами и рессурсами государства, обезпечиваетъ отправленіе публичныхъ обязанностей и т. д. Законы не составляютъ все въ государствѣ. Они не могутъ предписать умѣлое пользованіе доходами, разумное отправленіе обязанностей, понятливость и мудрое веденіе національныхъ интересовъ внутри и во внѣ. Кромѣ примѣненія законовъ существуетъ обширная область, принадлежащая исполнительной власти [1])". Руководясь этими соображеніями, новѣйшіе писатели право палатъ осуществлять министерскую отвѣтственность выводятъ изъ права контроля за управленіемъ, права составляющаго самое существо конституціоннаго режима. Народному представительству по самому существу его принадлежитъ право надзора и контроля за управленіемъ, при томъ не только со стороны законности его, а и со стороны и пользы его для государства и гражданъ. Изъ этого права контроля, какъ логическое послѣдствіе его, вытекаетъ обязанность высшихъ органовъ правительства министровъ быть отвѣтственными передъ народнымъ представительствомъ. Наиболѣе рельефно въ нѣмецкой литературѣ взглядъ этотъ выраженъ у Альберта Генеля [2]). Онъ вполнѣ удовлетворительно объясняетъ отвѣтственность министровъ передъ народнымъ представительствомъ. Противъ него можетъ быть выставлено только одно возраженіе, а именно, что контроль народнаго представительства не можетъ и не долженъ идти далѣе предоставленной послѣднему законами даннаго государства компетенціи [3]), а такъ какъ во многихъ государ-

---

[1]) *Barthélemy*. Le rôle du pouvoir exécutif dans les republiques modernes. Paris 1907 p. 11. et suiv. *Samuely*, S. 27 und ff.

[2]) *A. Haenel*. Studien zum deutschen Staatsrechte Leipzig 1888. Bd. II, S. 157, 158. „Die Volksvertretung ist der rechtliche Träger aller der Verantwortlichkeitsverhältnisse, welche sich an alle Acte der Staatsgewalt, wenn sie zugleich verpflichtet sein soll, knüpfen müssen. Das findet seinen Ausdruck in den mannichfaltigen Kontrollrechten der Volksvertretung, welche dem Vollzuge der Staatsverwaltung nachfolgen von allen Dingen in dem Institute der Ministerverantwortlichkeit. *Samuely*, S. 66. *G. Meyer—Anschütz* Lehrbuch.. S. 298.

[3]) *Gerhard Anschütz*, Deutsches Staatsrecht S. 585. in Enciklopädie der Rechtswissenschaft von *Holtzendorff—Kohler* 2 Aufl. 1904. Bd. II. *Hermann Rehm*. Allg. Staatslehre. S. 351.

ствахъ компетенція народнаго представительства не охватываетъ всѣхъ сторонъ государственной дѣятельности, то и право контроля за управленіемъ не можетъ обосновать отвѣтственности министровъ за всю дѣятельность ихъ. На это можно возразить лишь, что теоретическое обоснованіе какого-либо института предполагаетъ его полное развитіе и законченность. Въ конституціонномъ государствѣ наиболѣе развитомъ, какъ напримѣръ Англія, компетенція парламента распространяется именно на всѣ сферы государственной дѣятельности. Парламентъ не можетъ только мужчину сдѣлать женщиной, говорятъ англичане. Дѣйствительная жизнь не можетъ конечно всегда и всюду осуществить въ одинаковой мѣрѣ тѣ или иныя требованія теоріи. Въ различныхъ государствахъ компетенція народнаго представительства очень различна. Но въ общемъ она всюду имѣетъ тенденцію къ безграничному расширенію [1]).

Съ другой стороны и чисто политическія соображенія, соображенія цѣлесообразности приводятъ къ тому, чтобы признать, что министерская отвѣтственность должна осуществляться передъ народнымъ представительствомъ. Въ конституціонныхъ государствахъ министры находятся въ непрерывныхъ, повседневныхъ, такъ сказать, сношеніяхъ съ палатами. Внося законопроэкты, испрашивая финансовые кредиты, давая объясненія по главнѣйшимъ вопросамъ внѣшней политики и внутренняго управленія, министры постоянно находятся на виду у народнаго представительства, и никакое другое лице или учрежденіе въ государствѣ, кромѣ развѣ монарха, въ отношеніи котораго министры также являются отвѣтственными, не въ состояніи быть столь освѣдомленнымъ о дѣйствіяхъ или упущеніяхъ, о нарушеніяхъ законовъ или о вредной политикѣ отдѣльныхъ министровъ либо всего министерскаго кабинета. Въ настоящее время изъ крупныхъ государствъ только въ однихъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ министры не имѣютъ до-

---

[1]) „Особой узости здѣсь опасаться не приходится, говоритъ *К. Н. Соколовъ*, (Этюды о парл. стр. 61). Самъ Ремъ строитъ свое ограничительное понятіе „матеріальной компетенціи“ палатъ на ихъ бюджетномъ правѣ. При этомъ условіи трудно было бы найти въ жизни современнаго государства правительственный актъ, котораго парламентъ не имѣлъ бы права коснуться“. Ср. *Лазаревскій*. Лекціи стр. 137 и сл. „Компетенція законодательной власти оказывается чѣмъ то безграничнымъ по своей емкости“...

ступа въ палаты, но и тамъ они являются въ постоянные комитеты палатъ, даютъ объясненія, излагаютъ свои взгляды и вполнѣ могутъ быть контролируемы, если не всей палатой in corpore, то этими ея постоянными комиссіями[1]).

---

[1]) *A. Bushnell Hart* Actuel government as applied under American conditions. New-Iork. 1903' также *A. De-Chambrun.* Le pouvoir exécutif aux Etats—Unis. Paris 1896. 2 éd., особ. chap. IV.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Виды министерской отвѣтственности. Предметы отвѣтственности. Юридическая природа различныхъ видовъ министерской отвѣтственности.

Итакъ въ предыдущей главѣ мы выяснили, что министръ подлежитъ въ конституціонномъ государствѣ особой, только ему свойственной, отвѣтственности въ силу своего особаго положенія и политическаго значенія. Отвѣтственность эта осуществляется передъ народнымъ представительствомъ въ силу особаго положенія этого органа, отправляющаго наряду съ другими полномочіями право контроля за управленіемъ, за его законностью и цѣлесообразностью. Какъ особый институтъ конституціоннаго права, министерская отвѣтственность есть отвѣтственность министровъ передъ народнымъ представительствомъ за ихъ должностную дѣятельность. Отвѣтственность министровъ за общія гражданскія и уголовныя правонарушенія, совершенныя ими, а также отвѣтственность ихъ передъ монархомъ не подходятъ подъ понятіе этой особой отвѣтственности. Такое ограниченіе и точное установленіе содержанія разбираемаго института положительно необходимо для избѣжанія многочисленныхъ затрудненій и путаницы при дальнѣйшихъ изслѣдованіяхъ.

Писторіусъ раздѣляетъ министерскую отвѣтственность на моральную или нравственную и на правовую. Правовой отвѣтственностью будетъ такая, которая влечетъ за собой правовыя послѣдствія и имѣетъ мѣсто тогда, когда нарушено какое-либо правовое положеніе. Въ зависимости отъ того, нарушено ли министромъ положеніе уголовнаго или гражданскаго права, отвѣтственность эта можетъ быть уголовной или гражданской. Но въ конституціонномъ госу-

дарствѣ кромѣ этихъ видовъ отвѣтственности министры подлежатъ еще особой отвѣтственности, называемой Писторіусомъ государственно-правовой. Это будетъ отвѣтственность за посягательство на объективный правовой порядокъ, на конституцію страны. Моральная или нравственная отвѣтственность, съ своей стороны, раздѣляется на политическую отвѣтственность, когда должностная дѣятельность министра подвергается критикѣ общественнаго мнѣнія, и парламентарную—отвѣтственность министровъ передъ палатами, осуществляемую палатами при помощи рѣчей, интерпелляцій, постановленій и жалобъ. Политическая и парламентарная отвѣтственность являются, такимъ образомъ, лишь подвидами моральной отвѣтственности [1]).

Эта схема Писторіуса, несмотря на всю свою внѣшнюю стройность, не можетъ быть признана удачной. Фришъ подвергъ ее строгой критикѣ, съ каковой необходимо согласиться. Прежде всего Фришъ не находитъ возможнымъ включать моральную отвѣтственность въ область юридическаго разсмотрѣнія института министерской отвѣтственности. Эта моральная отвѣтственность передъ общественнымъ мнѣніемъ и прессой лежитъ совершенно внѣ права. Хотя общественное мнѣніе и пресса весьма важные политическіе факторы, но они не имѣютъ никакого права требовать отвѣта. Самое же понятіе отвѣтственности предполагаетъ наличность извѣстнаго фактора, имѣющаго право требовать отвѣта [2]). Затѣмъ, включать въ

[1]) *Pistorius*, S. 3. „Die parlamentarische Verantwortlichkeit fügt sich in die politische und diese wieder in die sittliche Verantwortlichkeit ein, von welcher sich scharf abhebt die rechtliche Verantwortlichkeit. Diese kann ihrerseits eine strafrechtliche, zivilrechtliche und staatsrechtliche sein, hat aber immer nur in den Fällen statt, wo ein Rechtssatz veletzt ist". Классификаціи Писторіуса почти дословно слѣдуетъ—*Richard Passow*. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. Tübingen, 1904. S. 1—25.

[2]) *Frisch*. S. 149. „Hier haben wir es nicht mehr mit dem Begriff Verantwortlichkeit zu tun, denn diese setzt einen Factor voraus, der das Recht hat eine Antwort zu verlangen, wie schon das Wort sagt." Возраженія Пассова противъ этого утвержденія Фриша о неосновательности включать въ понятіе министерской отвѣтственности—отвѣтственность моральную передъ общественнымъ мнѣніемъ кажутся намъ неубѣдительными. То, что Фришъ въ разныхъ мѣстахъ своей работы противорѣчитъ самъ себѣ, то признавая за палатами право требовать отвѣта у министровъ (S. 155), то отрицая его (S. 157), вовсе не доказываетъ неправильности его возраженій противъ Писторіуса. У палатъ это право во всякомъ случаѣ существуетъ. См. далѣе, стр. 70. Необходимо замѣтить, что моральная отвѣтственность не есть ни въ коемъ случаѣ особая отвѣтственность министровъ. Ей подлежитъ всякій носитель публичной власти, начиная съ самаго низшаго чиновника, и самъ монархъ, не смотря

понятіе министерской отвѣтственности отвѣтственность министровъ передъ общими судами также неправильно. Общая уголовная и гражданская отвѣтственность не относятся къ понятію министерской отвѣтственности въ собственномъ смыслѣ слова. Министръ подлежитъ здѣсь отвѣтственности какъ и всякій гражданинъ. Что касается, наконецъ, отвѣтственности министровъ передъ монархомъ то, по мнѣнію Фриша, она также совершенно напрасно считается какой-то особой отвѣтственностью. Монархъ по просту имѣетъ право во всякое время требовать отчета отъ своихъ министровъ и давать имъ отставку.

Обращаясь къ терминологіи, которой пользуются различные писатели, поражаешься ея запутанностью и пестротой. Почти каждый писатель имѣетъ свою собственную терминологію, и уже отсюда можно видѣть, какъ невыясненъ еще весь этотъ вопросъ, говоритъ Фришъ[1]). Значеніе это путаницы въ терминологіи кажется намъ нѣсколько преувеличивается нѣмецкими изслѣдователями. Различіе въ большинствѣ случаевъ скорѣе въ словахъ, чѣмъ въ сущности. При классификаціи видовъ министерской отвѣтственности чаще всего различаются два вида: отвѣтственность, осуществляемая судебнымъ порядкомъ, въ формахъ судебной процедуры (Ministeranklage по нѣмецкой терминологіи) и осуществляемая палатами какимъ-либо инымъ путемъ. Первая обычно носитъ названіе юридической, вторая парламентарной или политической[2]). Но все же слѣдуетъ замѣтить, что эти же термины употребляются нѣкоторыми писателями для обозначенія и совершенно иныхъ понятій или же, съ другой стороны, вышеуказанные виды отвѣтственности носятъ иныя наименованія, что очень затрудняетъ подчасъ читателя, впервые знакомящагося съ нашимъ вопросомъ. Для примѣра стоитъ привести, что, тогда какъ господствующее напра-

---

на свою юридическую безотвѣтственность, не можетъ ея избѣгнуть. См. *Samuely*, S. 4, *Bluntschli* Allg. Staatsrecht. Stuttgart. 1876. S. 203. „Vor Gott und vor der Weltgeschichte gibt es keine Unverantwortlichkeit". Ср. слова царя Бориса въ драмѣ Пушкина Борисъ Годуновъ: „Охъ, тяжела ты, шапка Мономаха!", въ которыхъ рельефно выражена вся тяжесть моральной отвѣтственности, падающей на монарха.

[1]) *Frisch.* S. 149. См. также *Samuely*, S. 3. *Lucz*, S. 6. *Ernst Maurer*. Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. Karlsruhe, 1899, S. 10.

[2]) Ср. *Von-Loën*. Das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung nach dem Staatsrecht Preussens und des Deutschen Reichs. Borna-Leipzig, 1907. S. 2.

вленіе въ нѣмецкой наукѣ понимаетъ подъ политической отвѣтственностью обязанность министровъ давать палатамъ отчетъ въ своей правительственной дѣятельности и право палатъ требовать такового отчета при посредствѣ тѣхъ или иныхъ средствъ (за исключеніемъ судебнаго обвиненія), нѣкоторые писатели и среди нихъ такой выдающійся государствовѣдъ какъ Георгъ Мейеръ [1]) считаютъ политической или парламентарной отвѣтственностью отвѣтственность министровъ за цѣлесообразность ихъ дѣяній. Дальманъ [2]) политической называетъ отвѣтственность министровъ передъ общественнымъ мнѣніемъ. Кальтенборнъ [3])—отвѣтственность передъ монархомъ и, наконецъ, у Блюнчли [4]) даже судебная отвѣтственность министровъ Ministeranklage получаетъ названіе политической. Съ другой стороны, отвѣтственность министровъ осуществляемая въ судебномъ порядкѣ носитъ самыя разнообразныя названія, что происходитъ главнымъ образомъ оттого, что относительно юридической природы ея существуетъ въ наукѣ горячій споръ, до сихъ поръ еще неразрѣшенный. Одни писатели называютъ ее просто юридической или правовой, другіе уголовной, третьи дисциплинарной, четвертые государственно-правовой. Іонъ [5]) именуетъ ее конституціонной, каковое наименованіе имѣетъ извѣстный смыслъ въ томъ отношеніи, что понятіе такой отвѣтственности возникаетъ впервые въ конституціонномъ государствѣ; Моль и Буддеусъ [6])—особой и т. д. Мы ограничимся только вышеприведенными примѣрами, думая, что и ихъ совершенно достаточно, чтобы составить себѣ представленіе, какова терминологическая путаница, господствующая въ разбираемомъ нами вопросѣ.

Весьма своеобразной по своимъ основаніямъ является классификація Фриша. Онъ утверждаетъ, что единственно правильный пріемъ при классификаціи родовъ министерской отвѣтственности

---

[1]) *G. Meyer*, S. 683, *Lucz*, S. 15, *Bischof*, S. 16, *V. Campe*. Die Lehre von den Landständen 1864, S. 450.

[2]) *Dahlmann*. Politik, Bd. I, S. 106. Ср. вышеприведенные взгляды Писторіуса.

[3]) *Kaltenborn*. Einleintung in das konstitutionelle Verfassungsrecht, S. 103.

[4]) *Bluntschli und Brater*. Deutsches Staats-Wörterbuch. Bd. X, S. 746 und ff. Также *Kerchove* p. 51 et suiv.

[5]) *Iohn*. Kritik des Preussischen Gesetz-Entwurfes über die Verantwortlichkeit der Minister. 2 Aufl. Leipzig, 1863. S. 5.

[6]) *Mohl*. S. 10 u. 62. *Buddeus*, S. 22.

есть дѣленіе ея въ зависимости отъ форума, передъ которымъ она осуществляется. Министръ можетъ быть отвѣтственъ передъ монархомъ, передъ особымъ государственнымъ судомъ, передъ парламентомъ и, наконецъ, передъ обыкновенными судами. Но, собственно говоря, министерской отвѣтственностью въ техническомъ смыслѣ слова, отвѣтственностью κατ'ἐξοχήν, являются только отвѣтственность передъ государственнымъ судомъ и передъ палатами. Первую онъ называетъ юридической, вторую политической. Классификація Фриша вызвала возраженія со стороны Пассова[1]), изъ которыхъ главное, на нашъ взглядъ совершенно справедливое, заключается въ томъ, что при такомъ раздѣленіи видовъ министерской отвѣтственности по форуму въ тѣхъ государствахъ, гдѣ преданіе суду министровъ принадлежитъ нижней, а судъ верхней палатѣ народнаго представительства, совершенно нельзя будетъ различить юридической и политической (по терминологіи Пассова государственно-правовой и парламентарной) отвѣтственности, такъ какъ и та и другая будутъ осуществляться передъ однимъ и тѣмъ же форумомъ: передъ парламентомъ. Кромѣ этого дѣленія по форуму Фришъ признаетъ возможнымъ классифицировать отвѣтственность также и въ зависимости отъ дѣяній, за которыя министры ей подвергаются[2]). Съ этой точки зрѣнія нужно различать отвѣтственность за: 1) опредѣленныя, спеціально обозначенныя въ законѣ преступленія, 2) за законность и конституціонность министерскихъ дѣяній вообще и 3) за цѣлесообразность ихъ.

Но эта классификація, по его мнѣнію, не имѣетъ никакой цѣны. Различіе здѣсь только количественное, а не качественное. Только объемъ дѣяній, за которыя министры отвѣтствуютъ, различенъ. Особыхъ наименованій для этихъ родовъ отвѣтственности не существуютъ, да они и излишни. Вообще этому дѣленію онъ не придаетъ никакого значенія[3]).

Мы будемъ пользоваться въ послѣдующемъ изложеніи терминами судебная и политическая или парламентарная отвѣтствен-

---

[1]) *Passow*, S. 2, Anm. 1.

[2]) *Frisch*. S. 165.

[3]) Подробное дѣленіе проводитъ *Krieghoff*. Die Ministerverantwortlichkeit in Teorie und Praxis, S. 16, при чемъ первый родъ отвѣтственности носитъ у него названіе уголовная, второй государственно-правовая и третій политическая отвѣтственность.

ность. Терминъ юридическая отвѣтственность для обозначенія отвѣтственности министровъ осуществляемой въ судебномъ порядкѣ даетъ поводъ предполагать, что политическая или парламентарная отвѣтственность не является правовымъ институтомъ[1]). Противъ такого взгляда особенно горячо въ нѣмецкой литературѣ возстали Ремъ и Аншюцъ[2]). Политическая отвѣтственность, по взгляду этихъ писателей, есть отвѣтственность правовая, такъ какъ покоится на правовыхъ положеніяхъ, на статьяхъ конституціонныхъ законовъ, объявляющихъ министровъ отвѣтственными передъ палатами. Средства, при помощи которыхъ она осуществляется, суть также правовыя средства. Правда, въ нѣкоторыхъ государствахъ законы о политической отвѣтственности министровъ суть leges imperfectae, такъ какъ не опредѣляется юридическое право палатъ и обязанность министровъ при ея осуществленіи. Въ этомъ смыслѣ Ремъ[3]) признаетъ, что въ государствахъ, гдѣ права и обязанности палатъ и министровъ въ отношеніи другъ къ другу при осуществленіи отвѣтственности вытекаютъ изъ чисто политическихъ основаній (какъ напр. въ Англіи) можно противуставлять отвѣтственность политическую, какъ чисто фактическую, отвѣтственности юридической, какъ отвѣтственности правовой, но въ другихъ государствахъ (какъ напр. въ Бельгіи, гдѣ палаты по конституціи могутъ требовать присутствія министровъ[3]) и политическая отвѣтственность будетъ правовой.

---

[1]) *Pistorius*, S. 2, *Reichard*, S. 44, *G. Meyer-Auschütz*, S. 683.

[2]) *Rehm*. Allg. Staatslehre, S. 338. *Anschütz* Deutsches Staatsrecht (in Holtzendorff-Kohler Encyklopädie, Bd. II), S. 556. См. также его примѣчанія въ учебникѣ Meyer'a, S. 682, Anm. 2. Также *Frisch*, S. 157. Подобные же взгляды высказывалъ ранѣе *A. Haenel* (см. Pistorius S. 203), хотя развивалъ ихъ примѣнительно только къ отвѣтственности канцлера германской имперіи. Ср. также *Hans Ludwig Rosegger*. Das parlamentarische Interpellationsrecht Leipzig, 1907. (Staats—und Völkerrechtliche Abhandlungen herausgegeben von *G. Jellinek* und *G. Anschütz*) S. 25—45. „Der rechtliche Charakter des Interpellationsrechts". См. особ. S. 31. „So geht es auch nicht an, die tatsächliche politisch parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister als jenseits jeder rechtlichen Sphäre liegend, zu betrachten. Sie ist der Ausfluss der Kontrollbefugnis, die in den Wirkungskreis eines Parlamentes fällt und mit ihr fallen auch Mittel hinein, sie zu üben". Также S. 34 und 37. *G. Meyer-Anschütz*. S. 299 und ff.

Изъ русскихъ писателей къ этому взгляду примыкаетъ *К. Н. Соколовъ* въ цитир. его статьѣ о парламентаризмѣ. См. также его статью „теорія отвѣтственности министровъ". Журналъ Право за 1906 г. №№ 7, 9 и 11.

[3]) Бельг. конст. ст. 88. Ср. Сербск. конст. ст. 135, Греческ. 78, Люксемб. 80, Прусск. 60, Австр. Зак. 26 февр. 1867 г. объ имперскомъ представительствѣ

Она гарантируется юридическими средствами, установленными въ законахъ, и въ конечномъ итогѣ и судебной отвѣтственностью, что особенно можетъ быть дѣйствительно для тѣхъ государствъ, которыя допускаютъ судебную отвѣтственность и за нецѣлесообразныя, вредныя дѣянія. Въ виду этихъ соображеній выставлять подобное дѣленіе отвѣтственности на юридическую правовую и политическую не правовую, какъ общее принципіальное для классификаціи родовъ министерской отвѣтственности, врядъ ли правильно. Взглядъ на политическую отвѣтственность, какъ не правовую, а чисто фактическую у французскихъ и англійскихъ писателей объясняется тѣмъ, что они подъ политической или парламентарной отвѣтственностью понимаютъ нѣчто совсѣмъ иное, чѣмъ нѣмцы. Тогда какъ въ германской литературѣ большинство писателей утверждаетъ, что политическая отвѣтственность министровъ состоитъ въ обязанности ихъ давать палатамъ отчетъ въ своей дѣятельности [1]), французскіе и англійскіе писатели понимаютъ подъ ней обязанность министра, лишившагося поддержки большинства въ парламентѣ, оставить свой постъ, т. е. парламентаризмъ [2]). При такомъ взглядѣ на политическую отвѣтственность ей нѣтъ мѣста въ государствахъ, не усвоившихъ себѣ парламентарнаго образа правленія. Что касается

ст. 20, 21 и Венг. Зак. 1848 г.—объ образованіи отвѣтственнаго министерства ст. 29, 30. Ст. 50 Румынск. конст. постановляетъ даже опредѣленно, что министры обязаны давать объясненія относительно ихъ образа дѣйствій всякій разъ какъ того потребуютъ палаты.

[1]) *Frisch*, S. 156. „Die politische Verantwortlichkeit der Minister besteht darin, dass sie verpflichtet sind, dem Parlament jederzeit über ihre Tätigkeit Rechenschaft zu geben.“ *Hauke*, S. 11. „Die Minister sind nach den verschiedenen Verfassungen gehalten der Landesvertretung Rede und Antwort zu stehen. Es können daher die berufenen constitutionellen Körperschaften das Erscheinen und die Theilnahme der Minister an ihren Verhandlungen verlangen, sie können in Interpellationen Auskunft begehren, in Resolutionen Wünschen Ausdruck geben, in Adressen an die Krone die Sachlage zur Darstellung bringen... Bald aus einzelnen, bald aus der Gesammtheit der hier skizzirten Verhältnisse hat dann die Schule den Begriff der sogen. politischen Ministerverantwortlichkeit zu bilden versucht, welche wir aber mit Mohl passender als parlamentarische bezeichnen können“. *Pistorius*, S. 3. *Passow*, S. 3. *Rehm*, S. 325 und ff.

[2]) *A. Esmein*. Eléments de droit constitutionnel, Paris 1896, p. 619. „La responsabilité politique, caractéristique du gouvernement parlementaire, consiste simplement dans la perte du pouvoir, dans l'obligation morale de démissionner qui s'impose aux ministres, lorsqu'ils ont perdu la majorité dans le Parle-

парламентаризма, то въ наукѣ до послѣдняго времени господствовалъ взглядъ, что обязанность министровъ выходить въ отставку. если они лишаются довѣрія парламентскаго большинства, равно какъ обязанность монарха назначать министровъ исключительно изъ лицъ пользующихся таковымъ довѣріемъ не суть правовыя обязанности, а моральныя. вытекающія изъ чисто фактическаго соотношенія силъ и вліянія высшихъ органовъ государства—монарха и парламента[1]). Пониманіе политической отвѣтственности нѣмецкими

---

ment" Ср. *Duguit.* Droit constitutionnel, p. 1065 et suiv. *Iean Clos*, p. 14, *Bonnefon.* p. 23.

Maurice Wells. La responsabilité politique des ministres, p. 2.

Дайси. Основы государственнаго права Англіи. Рус. пер. Москва 1905. Гл. XI, стр. 355. Англійскіе писатели называютъ тѣ англійскія колоніи, въ которыхъ установленъ парламентарный образъ правленія „колоніи съ отвѣтственнымъ правительствомъ" (responsible government). См. *нашу* статью „Очеркъ организаціи управленія Британской Индійской Имперіи". Кіевъ. 1908.

Ср. также В. В. *Ивановскій.* Учебникъ государственнаго права, стр. 255.

[1]) *Esmein* говоритъ о парламентаризмѣ p. 102 „il vit surtout d'usages, de traditions, de conventions communément acceptées", p. 99. „Ici il ne s'agit pas d'une révocation juridique: c'est une simple indication, donnée aux ministres d'un côté et d'autre part au chef de l'Etat. Mais en fait cette indication est un ordre." *Bluntschli*, S. 254, *Rehm* S. 345. Ср. *Чичеринъ.* О народномъ представительствѣ, Москва, 1899 стр. 251. *Дайси.* Рус. пер. стр. 405 и сл. Англійскіе писатели называютъ вслѣдъ за Дайси нормы, на которыхъ покоится парламентаризмъ, конституціонной или политической этикой. До послѣдняго времени взглядъ этотъ являлся общепризнаннымъ въ научной литературѣ, парламентскихъ кругахъ и общественномъ мнѣніи всѣхъ странъ. Въ недавнее время Георгъ Еллинекъ выступилъ съ утвержденіемъ (Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin 1906, S. 29), что основныя начала парламентаризма суть начала правовыя. „Sie sind Recht, soweit sie anerkannte und garantierte Normen für die Ausübung der Staatsgewalt enthalten, aber sie haben in den meisten Fällen nicht den Charakter zwingenden, sondern nachgiebigen Rechtes, das jederzeit den sich stetig ändernden politischen Verhältnissen angepasst werden kann". Это - нормы диспозитивнаго государственнаго права. Диспозитивное право до сихъ поръ изслѣдовалось только примѣнительно къ гражданскому праву, но нормъ его много и въ правѣ публичномъ. Оно подобно жидкости заполняетъ пустоты, оставленныя нормами писанныхъ конституцій. Такое право можетъ непрерывно подвергаться преобразованію, не нуждаясь въ категорическомъ измѣненіи какой либо юридической нормы. Отступленіе отъ этихъ правилъ не является правонарушеніемъ. Послѣднее утвержденіе имѣетъ цѣлью примирить съ этимъ взглядомъ противниковъ пониманія парламентаризма, какъ правового института, указывающихъ всегда на возможность, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и на положительную необходимость отступленія отъ его началъ при тѣхъ или иныхъ условіяхъ политической жизни страны. Но, съ другой сто-

писателями кажется намъ болѣе правильнымъ. Политическая отвѣтственность существуетъ и въ государствахъ, не принявшихъ парламентарнаго образа правленія.

Средства, которыми она осуществляется и гарантируется, обыкновенно суть запросы, интерпелляціи, парламентскія анкеты, постановленія палатъ и наконецъ въ парламентарныхъ государствахъ выраженіе тѣмъ или инымъ путемъ недовѣрія министрамъ, въ силу чего они обязаны оставить свою должность. Лишеніе министровъ довѣрія и связанное съ этимъ оставленіе ими своего поста есть, такимъ образомъ, одинъ изъ способовъ осуществленія политической отвѣтственности и наиболѣе сильная гарантія ея дѣйствительности, а не самая эта отвѣтственность. „Эту санкцію нужно строго отдѣлять отъ столь мощно ею гарантируемой и потому столь вырастающей въ своемъ значеніи правовой нормы"—говоритъ К. Н. Соколовъ [1]). Среди германскихъ писателей, понимающихъ политическую отвѣтственность министровъ въ принимаемомъ нами смыслѣ, многіе все же признаютъ, что она является не юридической, не правовой, а чисто фактической [2]). Но во всякомъ случаѣ, если и можно согласиться съ Лабандомъ [3]), что ст. 17 Германской имперской конституціи представляетъ собой только политическій принципъ, кото-

---

роны, разъ нарушеніе этихъ нормъ не есть правонарушеніе, и монархъ и министры не обязаны юридически соблюдать ихъ, то для чего понадобилось конструировать подобное новое понятіе государственнаго диспозитивнаго права? Политическая этика Дайси съ ея сильнѣйшими соціально-политическими гарантіями кяжется намъ и болѣе простымъ и болѣе вѣрнымъ рѣшеніемъ даннаго вопроса.

Замѣтимъ, что Еллинекъ противорѣчитъ самому себѣ, ибо въ своемъ капитальномъ трудѣ Das Recht des modernen Staates, S. 642 говоритъ о парламентаризмѣ, что онъ покоится, „auf den konkreten Machtverhältnissen der beiden unmittelbaren Staatsorgane" и „keine rechtlich ausgeprägte Staatsform bildet".

Изъ русскихъ писателей *К. Н. Соколовъ* (въ вышецит. статьѣ „этюды о парл.") и *А. С. Алексѣевъ* (указ. соч. стр. 66 и сл.) также поддерживаютъ взглядъ, что парламентаризмъ есть понятіе правовое. У писателей парламентарныхъ странъ: англичанъ и французовъ мы пока такого воззрѣнія не встрѣчаемъ.

[1]) *Соколовъ*. Указ. соч., стр. 64.

[2]) См. выше стр. 70.

[3]) *Laband*. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4 Aufl. Tübingen und Leipzig. 1901. Bd. I, S. 355.

рый ждетъ еще своего осуществленія въ правовыхъ нормахъ, то утверждать, что политическая отвѣтственность во всѣхъ другихъ странахъ также лишена правовой природы неправильно, ибо, какъ мы видѣли выше, во многихъ государствахъ въ конституціонныхъ законахъ положительно закрѣплено за палатами право требовать у министровъ отвѣта и вытекающая отсюда обязанность министровъ давать его [1]).

Итакъ министерская отвѣтственность передъ парламентомъ бываетъ двухъ родовъ: судебная, осуществляемая въ судебномъ порядкѣ, и политическая или парламентарная, осуществляемая иными путями—запросами, парламентскими анкетами и проч., наиболѣе солидно гарантируемая въ парламентарныхъ странахъ принципомъ обязанности министровъ выйти въ отставку при лишеніи довѣрія и поддержки парламентскаго большинства.

Французскіе писатели обыкновенно различаютъ политическую или парламентарную отвѣтственность, отвѣтственность уголовную и отвѣтственность гражданскую. Такимъ образомъ отвѣтственность осуществляемая въ судебномъ порядкѣ здѣсь раздѣляется на два особыхъ самостоятельныхъ вида, а третій видъ отвѣтственности образуетъ политическая отвѣтственность, понимаемая, какъ выше говорено, какъ парламентаризмъ [2]). Подобная классификація, по на-

---

[1]) Ср. *Rosegger*. S. 38. При обсужденіи въ 1867 году въ учредительномъ рейхстагѣ конституціи Сѣверо-Германскаго союза, ставшей затѣмъ съ нѣкот. измѣненіями имперской конституціей, депутатъ Браунъ предложилъ включить въ конституцію правило, что палаты имѣютъ право „bei seinen Beratungen die Anwesenheit des Bundeskanzlers oder eines Stellvertreters zu verlangen". Бисмаркъ возражалъ противъ внесенія этихъ словъ на томъ основаніи, что союзное правительство имѣетъ само настоятельный интересъ быть представленнымъ въ рейхстагѣ и являться туда, и отсутствіе канцлера возможно предположить только тогда, когда правительство необходимо должно соблюдать молчаніе относительно предлагаемаго вопроса. Раздѣливъ взгляды Бисмарка, рейхстагъ отклонилъ данное предложеніе. См. Stenographische Berichte 1867, Bd. I. S. 445.

[2]) Лучшій французскій изслѣдователь вопроса о министерской отвѣтственности *Iean Clos* говоритъ по этому поводу слѣд.: „Ainsi, responsabilité politique ou parlamentaire, responsabilité criminelle ou pénale, responsabilité civile; telles sont les trois formes que peut prendre la responsabilité ministérielle: la première, d'ordre essentiellement politique et produisant là où elle existe, ce qu'on appelle le gouvernement parlementaire, ou, avec plus de précision, le gouvernement de cabinet; les deux autres, d'ordre judiciaire, et

шему мнѣнію, не можетъ быть принята, какъ основное дѣленіе видовъ особой министерской отвѣтственности. Гражданская отвѣтственность не есть какая-либо особая отвѣтственность министровъ. Министры конечно должны отвѣтствовать за причиненный матеріальный вредъ, какъ государству, такъ и частнымъ лицамъ, и въ этомъ смыслѣ гражданскіе иски противъ нихъ должны быть допускаемы на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и противъ всѣхъ другихъ гражданъ и чиновниковъ. Въ Англіи дѣло такъ и обстоитъ. По словамъ Дайси [1]) тамъ всѣ чиновники отъ министра и до констэбля и сборщика податей подлежатъ равной отвѣтственности передъ общими судами, какъ и простые граждане. Если же въ нѣкоторыхъ континентальныхъ государствахъ въ силу тѣхъ или иныхъ политическихъ либо процессуальныхъ соображеній и для осуществленія гражданской отвѣтственности министровъ устанавливаются въ законѣ особыя формы и подсудность особому суду, то все же самая природа отвѣтственности не измѣняется. Съ другой же стороны палаты, какъ правильно указываетъ Фришъ [2]), имѣютъ право требовать отчета у министровъ относительно расхода ассигнованныхъ имъ суммъ и вообще осуществлять контроль надъ ввѣренными министрамъ матеріальными средствами, и въ этомъ смыслѣ гражданская отвѣтственность будетъ отвѣтственностью политической или парламентарной.

Отвѣтственность министровъ есть обязанность ихъ давать народному представительству отчетъ въ своей правительственной дѣятельности. Министры должны дѣйствовать законно, не совершать преступленій, не причинять ущерба государству и частнымъ лицамъ и править съ пользой для государства. Народное представительство, имѣя право контроля за управленіемъ, имѣетъ и право требовать отвѣта у министровъ и осуществлять отвѣтственность ихъ, путемъ ли запросовъ, постановленій и проч. (политическая отвѣтственность) либо путемъ преданія ихъ суду (судебная отвѣтственность). Дѣянія же, по поводу которыхъ народное представительство

---

n'entraînant aucune modificaton dansles rouages d'un gouvernement" p. 14. Также *Perrin*, p. 20. *Wells*, p 2. *Luis Inquinbert*, De la responsabilité pénale et civile des ministres. Paris 1891. *E. Casteil.* De la responsabilité civile des ministres. Diss. Perpignan, 1899.

[1]) *Дайси*, стр. 217.

[2]) *Frisch.* S. 165.

можетъ прибѣгнуть къ тому либо иному способу осуществленія министерской отвѣтственности, не должны играть рѣшающаго значенія при классификаціи. Въ разныхъ государствахъ это поставлено и осуществляется неодинаково. Утверждать, напримѣръ, какъ это дѣлаютъ нѣкоторые писатели, что политическая отвѣтственность объектомъ своимъ имѣетъ лишь нецѣлесообразныя дѣянія министровъ и не распространяется на незаконныя ихъ дѣйствія, а судебная отвѣтственность примѣняется лишь въ случаяхъ нарушенія законовъ, при преступныхъ дѣяніяхъ, не будетъ вѣрно. Какъ справедливо указалъ Ремъ [1]), палаты имѣютъ право и возможность дѣлать запросы министрамъ не только по поводу ихъ нецѣлесообразныхъ, вредныхъ мѣропріятій, но и по поводу незаконныхъ. Съ одной стороны этимъ болѣе простымъ путемъ легко можно выяснить вопросъ, и въ большинствѣ случаевъ палаты сначала прибѣгнутъ къ нему до возбужденія судебнаго обвиненія, съ другой же стороны нѣкоторыя незначительныя правонарушенія вполнѣ могутъ быть устранены и получить удовлетвореніе путемъ примѣненія политической отвѣтственности вмѣсто того, чтобы приводить въ движеніе тяжелый аппаратъ судебнаго обвиненія. Что касается отвѣтственности судебной, то конечно желательно de lege ferenda, чтобы судебнымъ порядкомъ разрѣшались исключительно правонарушенія, но, какъ увидимъ далѣе, на дѣлѣ въ цѣломъ рядѣ государствъ въ судебномъ порядкѣ осуществляется и отвѣтственность министровъ за нецѣлесообразность ихъ дѣйствій. Во виду этихъ соображеній, принимая дѣленіе отвѣтственности на судебную и политическую, нужно помнить, что объекты той и другой очень часто совпадаютъ, и разграничивать ихъ по объектамъ невозможно.

Большинство писателей разсматриваютъ исключительно судебную отвѣтственность министровъ. Ея предметы и въ зависимости отъ сего юридическая природа ея служатъ обычно темой для горячихъ споровъ. Необходимо нѣсколько болѣе подробно остановиться на главныхъ теченіяхъ существующихъ въ наукѣ.

По ученію Бенжамена Констана предметомъ особой министерской отвѣтственности является злоупотребленіе врученной министру закономъ властью. Она простирается на дѣянія министровъ, совершенныя ими въ предѣлахъ законовъ, но оказавшіяся гибельными

---

[1]) *Rehm.* S. 333.

для государства или вредными для гражданъ, если ихъ не требовало общее благо. Всякая беззаконная дѣятельность министровъ, при которой они переступаютъ рамки предоставленныхъ имъ закономъ полномочій, не можетъ входить въ понятіе министерской отвѣтственности, относится къ категоріи частныхъ преступленій и подлежитъ вѣдѣнію обыкновенныхъ судовъ [1]). Всѣ беззаконные акты не относятся къ министерскимъ функціямъ. Министерскія функціи заключаютъ въ себѣ только законную власть. Если бы особая отвѣтственность министровъ распространялась на беззаконные акты министровъ, то въ сферу ея должны были бы войти всѣ частныя преступленія министровъ, и содѣйствіе народнаго представительства было бы необходимо для преслѣдованія за убійство, грабежъ и т. под. преступленія. Подобная же гипотеза настолько абсурдна, что на ней не стоитъ и останавливаться [2]). Министръ, незаконно посягающій на свободу и собственность гражданъ, не совершаетъ преступленія, какъ министръ, такъ какъ никакое изъ министерскихъ полномочій не даетъ ему права незаконно посягать на эти блага. Въ извѣстныхъ случаяхъ ему могутъ быть предоставлены на то исключительныя полномочія, какъ это имѣетъ мѣсто напримѣръ въ Англіи, когда пріостановлено дѣйствіе Habeas Corpus Act'a. Въ подобномъ случаѣ, если пользованіе этой законно врученною властью является вреднымъ, нецѣлесообразнымъ, министръ становится отвѣтственнымъ передъ народнымъ представительствомъ. Но во всѣхъ другихъ случаяхъ, когда посягательство на свободу является незаконнымъ, министръ долженъ отвѣчать въ общемъ порядкѣ, какъ и всѣ прочіе граждане. Положеніе его какъ министра нисколько не касается этого акта и не измѣняетъ его природы [3]). Свой взглядъ Констанъ защищаетъ слѣдующими аргументами [4]): „Если я поручаю кому-либо веденіе моихъ дѣлъ, и онъ злоупотребляетъ моимъ довѣріемъ для совершенія дѣйствій, явно противныхъ моимъ желаніямъ и моимъ интересамъ, то онъ отвѣт-

---

[1]) *Benjamin Constant*, p. 405. „Ces actes sont des délits privés, et doivent être jugés par les mêmes tribunaux et suivant les mêmes formes que les délits de tous les individus. La responsabilité ne porte que sur le mauvais usage d'un pouvoir légal."

[2]) p. 385, 386.

[3]) p. 390—391.

[4]) p. 387

ственъ за это. Но, если этотъ самый человѣкъ взламываетъ мой денежный сундукъ, чтобы похитить у меня сумму денегъ, которую я ему не довѣрилъ, то никто не скажетъ, что онъ отвѣтственъ какъ мой агентъ, но онъ будетъ наказанъ за посягательство на мое имущество. Въ первомъ случаѣ онъ злоупотребилъ законными полномочіями, которыя я вручилъ ему, и отвѣтственность должна воспослѣдовать. Во второй гипотезѣ онъ дѣйствовалъ безъ уполномочія, и его проступокъ не имѣетъ ничего общаго съ отвѣтственностью."

Теорія Констана основывается на смѣшеніи понятій. Признавъ, что министры должны быть отвѣтственны передъ народнымъ представительствомъ исключительно лишъ за нецѣлесообразное пользованіе законною властью, Констанъ всѣ незаконныя дѣянія министровъ относитъ къ области частныхъ преступленій и проступковъ. Въ преступныхъ дѣяніяхъ совершаемыхъ министрами онъ не различаетъ двѣ существенно отличающіяся другъ отъ друга категоріи: дѣянія, совершаемыя министрами, какъ частными лицами, и дѣянія, совершаемыя ими въ качествѣ министровъ при исполненіи или по поводу исполненія ими своихъ обязанностей. Дѣянія перваго рода безъ сомнѣнія относятся къ разряду частныхъ преступленій. Убійство и грабежъ, совершенные министромъ, какъ частнымъ лицемъ, должны подлежать исключительно вѣдѣнію общихъ судовъ. Но незаконныя дѣянія, совершенныя имъ при исполненіи или по поводу исполненія своихъ обязанностей министра, не могутъ считаться частными преступленіями[1]). Если министръ отдаетъ приказъ совершить незаконный арестъ, то подобное дѣяніе ни коимъ образомъ нельзя сравнивать, какъ это дѣлаетъ Констанъ[2]), съ поступкомъ частнаго лица, незаконно лишающаго кого-либо свободы. Его положеніе, какъ министра, его обширная власть и особыя полномочія, которыми другіе граждане не пользуются, совершенно измѣняютъ въ противность взгляду Констана природу этого акта „Министры, говоритъ Clos[3]), въ отношеніи отправленія власти являются уполномоченными общества. Общество передаетъ въ ихъ руки публичную власть, для того, чтобы они пользовались ею сообразно съ законами, и,

---

[1]) См. *Mohl.* S. 136. Anm. 5.

[2]) *p.* 391.

[3]) *Jean Clos,* p. 132.

когда министръ совершаетъ по поводу отправленія своихъ функцій беззаконный актъ, то будетъ правильно сказать, буквально заимствуя слова Бенжамена Констана, что онъ злоупотребилъ законными полномочіями, которыя ему были даны, и что отвѣтственность должна воспослѣдовать.“ На различіи актовъ чуждыхъ должностной дѣятельности и актовъ относящихся къ таковой, различіи, вытекающемъ изъ самой природы вещей, была построена отвѣтственность всѣхъ вообще чиновниковъ по 75 ст. Конституціи VIII года республики, когда для отвѣтственности послѣднихъ была установлена особая процедура, указываетъ Clos далѣе. Этого различія придерживалась французская юриспруденція, оно установлено многими иностранными конституціями и въ частности французскими конституціонными законами, по которымъ министры подлежатъ особой отвѣтственности только за дѣянія, совершенныя dans l'exercice de leurs fonctions [1]). Взгляды, довольно близко подходящіе къ теоріи Констана, развивалъ Росси въ своемъ cours de droit constitutionnel [2]). Кромѣ чисто частныхъ дѣяній министровъ, которыя не имѣютъ отношенія къ ихъ особой отвѣтственности, онъ различаетъ среди министерскихъ функцій два слѣдующихъ разряда: 1) акты, которые министръ уполномоченъ и обязанъ отправлять. Это суть министерскіе акты въ собственномъ смыслѣ слова. Сюда принадлежатъ, какъ дѣйствія, такъ и упущенія министровъ при должностной ихъ дѣятельности; 2) акты, которые не суть министерскіе акты въ собственномъ смыслѣ слова, но которые министръ можетъ совершить въ качествѣ министра. Такимъ образомъ, когда военный министръ вмѣсто того, чтобы направить армію къ Рейну направляетъ ее къ Пиренеямъ, то это актъ министерскій. Но когда онъ сносится съ непріятелемъ, то это не является актомъ, вытекающимъ изъ министерскихъ полномочій, но актомъ измѣны, каковой можетъ совершить всякій. Хотя все же необходимо принять во вниманіе, что онъ дѣйствовалъ въ качествѣ министра, сносясь съ непріятелемъ и передавая ему планы. Строгая логика требуетъ, чтобы этотъ родъ дѣя-

---

[1]) Ср. *Inquinbert*, p. 112. Les actes entachés d'illégalité absolue, empruntent comme les autres à la qualité des délinquants, aux devoirs inhérents à leur charge, des caractères particulieres justifiant l'application de la responslabilité ministérielle.

[2]) См. t. IV, p. 375. et suiv.

ній былъ отнесенъ къ разряду частныхъ преступленій. То, что виновный дѣйствовалъ въ качествѣ министра—есть лишь обстоятельство отягчающее его вину. Самое же его дѣяніе не дѣлается министерскимъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ актахъ перваго рода. Но, признавая въ чистой теоріи подобное дѣленіе, Росси находитъ, что на практикѣ необходимо установленіе только двухъ видовъ отвѣтственности министровъ: общей за чисто частные преступленія и особой за посягательство на общественные интересы (les uns sont les délits privés, les autres sont tous les actes qu'un ministre peut faire contre la chose publique, p. 379). За исключеніемъ этихъ двухъ писателей остальные ученые приходятъ къ тому заключенію, что объектомъ отвѣтственности министровъ осуществляемой въ судебномъ порядкѣ должны быть всѣ должностныя дѣянія, совершаемыя министрами при исполненіи или по поводу исполненія служебныхъ обязанностей. Относительно чисто частныхъ преступленій также почти всѣ согласны, что они должны быть преслѣдуемы обыкновеннымъ порядкомъ. Теорія и законодательство здѣсь совпадаютъ [1]). „Почти всѣ народы говоритъ Clos полагали, какъ Констанъ, что публичный интересъ нисколько не требуетъ вмѣшательства законодательныхъ собраній для наказанія преступленій, не имѣющихъ отношенія къ министерскимъ функціямъ, и почти во всѣхъ иностранныхъ законодательствахъ министры остаются въ отношеніи этихъ правонарушеній вполнѣ подчиненными общему праву, какъ въ отношеніи возбужденія преслѣдованія, такъ и въ отношеніи компетентнаго суда“ [2]). Въ Англіи въ 1864 году глава кабинета лордъ Пальмерстонъ былъ преслѣдуемъ безъ всякаго предварительнаго разрѣшенія парламента за прелюбодѣяніе передъ обыкновенными судами. Особая судебная отвѣтственность министровъ есть, такимъ образомъ, отвѣтственность rationae materiae, вытекающая изъ природы акты, за который министръ отвѣчаетъ, а не rationae personae или dignitatis.

Въ литературѣ много споровъ возбуждаетъ вопросъ, должны ли министры подлежать судебной отвѣтственности въ особомъ порядкѣ

---

[1]) Исключеніе составляютъ лишь португ. конст., по которой (ст. 41) министры подлежатъ исключительно суду палаты перовъ за всѣ дѣянія, какъ должностныя, такъ и частныя, а равно и бельгійск. конст. (ст. 90). По закону 1867 года, изданному въ развитіе этой статьи, болѣе тяжкія преступныя дѣянія министровъ—crimes et délits—остались подсудны въ особомъ порядкѣ кассац. суду, а легкія contraventions подлежатъ обыкновенному суду.

[2]) *Jean Clos*, p. 127.

возбуждаемой народнымъ представительствомъ исключительно за нарушеніе конституціи или также и за нарушеніе законовъ государства вообще, безразлично основныхъ ли или обыкновенныхъ. Представителемъ перваго взгляда является еще Робертъ фонъ-Моль. При этомъ у Моля, согласно съ общими началами его теоріи о министерской отвѣтственности, какъ института, имѣющаго цѣлью защитить права гражданъ, закрѣпленныя за ними конституціей отъ посягательствъ на нихъ правительственной власти, собственно объектомъ министерской отвѣтственности является даже не нарушеніе конституціи въ цѣломъ, а нарушеніе тѣхъ ея опредѣленій, которыми охраняются права гражданъ[1]). Взглядъ этотъ, какъ и вся теорія Моля, построенная на противуположеніи правъ монарха и правъ народа, при чемъ особымъ институтомъ министерской отвѣтственности защищаются только послѣднія, не можетъ быть признанъ правильнымъ. Въ законодательства взгляды Моля не проникли[2]), и всюду на практикѣ министерская отвѣтственность понималась шире. Министръ безусловно долженъ подлежать отвѣтственности не только за нарушеніе правъ гражданъ, но и за нарушеніе правъ монарха и различныхъ государственныхъ органовъ и властей. Въ этомъ отношеніи взгляды Моля не получили признанія. Но возрѣніе, что министерская отвѣтственность должна имѣть своимъ объектомъ исключительно лишь нарушеніе конституціи и не распространяться далѣе на нарушенія законовъ вообще, имѣетъ много приверженцевъ. Главный доводъ въ защиту этого взгляда, высказанный еще Молемъ, заключается въ томъ, что при расширеніи министерской отвѣтственности на случаи нарушенія кромѣ основныхъ также и обыкновенныхъ законовъ процессы противъ министровъ могутъ сдѣлаться слишкомъ частыми, что повредитъ значенію са-

---

[1]) *Mohl*, S. 83, ff.

[2]) Мы не хотимъ сказать, что теорія Моля не оказала вліянія на развитіе вопроса о министерской отвѣтственности. Наоборотъ, въ литературѣ и въ жизни она имѣла долгое время многихъ приверженцевъ. „Seine Ansichten über die Ministerverantwortlichkeit haben in der Wissenschaft lange Zeit die Meinung beherrscht, говоритъ *Lucz*, und noch das österreichische Ministerverantwortlichkeitsgesetz lässt den Einfluss Mohls deutschlich erkennen“. Но взгляды Моля въ отношеніи объема судебной министерской отвѣтственности не имѣли послѣдователей. Тотъ же австрійскій законъ о министерской отвѣтственности признаетъ министровъ отвѣтственными не только за нарушеніе правъ гражданъ, но даже и не за нарушеніе конституціи, а за законность управленія вообще.

маго учрежденія. Въ виду смѣшенія при этомъ основныхъ и обыкновенныхъ законовъ будетъ потеряна часть того благодѣтельнаго сіянія (ein Theil des wohlthätigen Nimbus), которымъ является окруженной конституція, какъ нѣчто особенно священное [1]). Изъ новыхъ писателей этотъ взглядъ особенно поддерживается Писторіусомъ. Расширеніе министерской отвѣтственности на случаи нарушенія простыхъ законовъ онъ считаетъ непріемлемымъ, такъ какъ это повредитъ и самому институту министерской отвѣтственности и значенію и силѣ основныхъ законовъ. Только при нарушеніи послѣднихъ должны выступать особыя формы отвѣтственности и особыя правовыя послѣдствія. При нарушеніи же простыхъ законовъ достаточно обычныхъ средствъ правовой защиты—уголовной, гражданской, политической и парламентарной отвѣтственности [2]). Противъ этой теоріи выступили очень многіе писатели, указывая, что она слишкомъ узко понимаетъ объектъ министерской отвѣтственности. Еще Гауке [3]), возражая Молю, замѣтилъ, что очень многія опредѣленія конституцій заключаютъ въ себѣ только основныя положенія, которыя требуютъ изданія особыхъ законовъ для проведенія ихъ въ жизнь. Писторіусъ [4]) возражаетъ на это, что нарушеніе подобныхъ законовъ на самомъ дѣлѣ является нарушеніемъ также и тѣхъ основныхъ положеній конституціи, развитію которыхъ они служатъ. Но это не всегда будетъ правильно. Но не столько эти сколько болѣе серьезныя соображенія о невозможности во многихъ государствахъ съ точностью различить основные и обыкновенные законы заставляютъ новѣйшихъ писателей рѣшительно высказаться противъ ограниченія отвѣтственности министровъ исключительно случаями нарушенія конституціи. „Точно разграничить конституціонное законодательство отъ обыкновеннаго не могла даже теорія естественнаго права, настойчиво добивавшаяся такого разграниченія, говоритъ Георгъ Еллинекъ [5]). Еще менѣе это достижимо на практикѣ, и, чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно бросить бѣглый

---

[1]) *Mohl.* S. 149.

[2]) *Pistorius,* S. 167. Также *Krieghoff*, S. 18. Auch Passow fürchtet das Schwinden des „Nimbus"! насмѣшливо замѣчаетъ Фришъ *Frisch,* S. 249, Anm. 1, Ср. *Passow,* S. 20.

[3]) *Hauke,* S. 18.

[4]) *Pistorius,* S. 168.

[5]) *Jellinek.* Das Recht des modernen Staates, S. 488, ff.

взглядъ на многочисленныя конституціонныя хартіи, выработанныя въ теченіе столѣтія. Многія конституціи отнюдь не содержатъ всего конституціоннаго права въ матеріальномъ смыслѣ. Однѣ конституціи даютъ, далѣе, подробныя опредѣленія объ избирательномъ правѣ и порядкѣ парламентскаго дѣлопроизводства, другія же относятъ эти опредѣленія къ области обыкновеннаго законодательства. Въ однѣхъ конституціяхъ подробно изложены постановленія о порядкѣ пріобрѣтенія и потерѣ подданства, о государственно-правовомъ положеніи общинъ, между тѣмъ какъ другія обходятъ эти вопросы совершеннымъ молчаніемъ. Въ однѣхъ конституціяхъ мы находимъ подробныя опредѣленія о финансахъ, организаціи государственныхъ учрежденій, правовыхъ границахъ свободы индивида, въ другихъ же только немногія общія положенія, касающіяся этихъ предметовъ. Важныя и несущественныя опредѣленія нерѣдко поставлены въ конституціи рядомъ другъ съ другомъ, между тѣмъ какъ, съ другой стороны, иногда важныя постановленія о государственной организаціи помѣщены въ обыкновенномъ законодательствѣ. Крупныя государства нерѣдко имѣютъ весьма краткія, мелкія — весьма обширныя конституціонныя хартіи". Моль[1]) конституціонными законами считалъ прежде всего конституціи въ формальномъ смыслѣ, т. е. тѣ законы, которые содержатся въ особыхъ конституціонныхъ хартіяхъ. Но, признавая, что въ этихъ хартіяхъ могутъ не быть перечислены всѣ главнѣйшія постановленія, устанавливающія и гарантирующія основныя права гражданъ, онъ находилъ возможнымъ, если только положительное право даннаго государства не постановляетъ противуположнаго, расширять понятіе конституціи, обращаясь уже къ пониманію ея въ матеріальномъ смыслѣ. Законы, образующіе конституцію въ матеріальномъ смыслѣ, нарушеніе которыхъ и будетъ нарушеніемъ конституціи въ такихъ государствахъ, которыя, какъ напримѣръ Англія, не имѣютъ писанной конституціонной хартіи, должны содержать, по Молю, слѣдующія главныя опредѣленія: 1) всѣ положенія объ основаніи и цѣли государства, 2) всѣ опредѣленія о государственной власти и о правахъ, предоставленныхъ носителямъ ея, 3) всѣ права, предоставленныя гражданамъ, въ особенности же права народнаго представительства. 4) Наконецъ, всѣ тѣ учрежденія, которыя имѣютъ своей цѣлью гарантировать

---

[1]) *Mohl*, S. 143.

опредѣленія конституціи: государственные суды, гарантіи чужеземныхъ властей, договоры съ иностранными государствами и т. д. Но очевидно, что понятіе конституціи въ матеріальномъ смыслѣ, предложенное Молемъ, есть чисто доктринерское и произвольное, и съ полнымъ правомъ возможно было бы дать другое опредѣленіе и уже и шире. Въ дѣйствительной жизни тексты конституцій различныхъ государствъ во многомъ уклоняются отъ конструкціи Моля. Писторіусъ[1]) опредѣляетъ конституцію, какъ совокупность правовыхъ нормъ, опредѣляющихъ самое государственное устройство, структуру государства. Но постановленія германской имперской конституціи о желѣзно-дорожныхъ тарифахъ (ст. 45) или швейцарской союзной конституціи объ убоѣ скота (ст. 25 bis) врядъ ли можно отнести къ основнымъ началамъ государственнаго устройства. Эти соображенія побуждаютъ большинство писателей расширить объемъ судебной отвѣтственности министровъ, введя въ область ея и отвѣтственность за нарушеніе и простыхъ законовъ. Даже послѣдователь Писторіуса во всѣхъ другихъ отношеніяхъ Adalbert Lucz[2]) признаетъ необходимость этого. Да и въ самомъ дѣлѣ, непонятно, почему законы вообще не должны пользоваться такой же защитой отъ посягательства на нихъ министровъ, какъ и законы конституціонные? Министръ въ силу своего положенія также если еще не легче можетъ нарушить обыкновенные законы и путемъ ряда нарушеній этихъ послѣднихъ произвести не меньшее потрясеніе и разстройство всего государственнаго механизма, чѣмъ при нарушеніи хотя бы и важныхъ основныхъ законовъ. А, если имѣть въ виду вышеуказанныя соображенія, что содержаніе конституцій и законовъ въ зависимости отъ историческихъ, мѣстныхъ и иныхъ причинъ не находится всегда въ такомъ соотношеніи, что главные существенные интересы и права государства и гражданъ защищаются конституціонными нормами, а менѣе важные законодательными, что часто даже встрѣчается обратное явленіе[3]), то очевидно, что расширеніе отвѣтственности на случаи нарушенія министрами кромѣ основныхъ

---

[1]) *Pistorius*, S. 166.

[2]) *A. Lucz*, S. 38.

[3]) Еллинекъ указываетъ, какъ курьезъ, что въ Австріи избирательный законъ для выборовъ въ рейхстагъ считается простымъ закономъ, а для выборовъ въ ландтагъ—конституціоннымъ закономъ (*Еллинекъ*. Право меньшинства. Рус. пер. Новика, Москва. 1906. Изд. Т-ва И. Д. Сытина. Стр. 21).

также и обыкновенныхъ законовъ вполнѣ справедливо. И законодательство и конституціонная доктрина совершенно правильно шли именно по пути подобнаго расширенія.

Необходимо остановиться еще на одномъ направленіи, считающемъ нужнымъ еще далѣе раздвинуть рамки министерской отвѣтственности осуществляемой судебнымъ порядкомъ и въ объемъ ея кромѣ отвѣтственности за конституцію и законы ввести также и отвѣтственность за цѣлесообразность дѣятельности министровъ [1]). Однимъ изъ первыхъ представителей этого взгляда, оказавшимъ большое вліяніе на дальшѣйшее развитіе вопроса въ этомъ направленіи благодаря своему высокому научному авторитету, былъ знаменитый германскій государствовѣдъ Блюнчли. Въ своихъ работахъ и въ особенности въ статьѣ „отвѣтственность высшихъ чиновниковъ государства" (Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbeamten, помѣщена въ Deutsches Staatswörterbuch herausgegeben von Bluntschli und Brater. Bd. X, S. 746—755) онъ подчеркнулъ политическое значеніе и политическую цѣль всего учрежденія министерской отвѣтственности и находилъ необходимымымъ для правильной постановки судебной министерской отвѣтственности включенія въ ея объемъ также отвѣтственности и за нецѣлесообразныя дѣянія министровъ. Взглядъ этотъ былъ затѣмъ въ нѣмецкой научной литературѣ особенно развитъ Самуэли [2]) въ связи съ его своеобразнымъ пониманіемъ судебной министерской отвѣтственности, какъ отвѣтственности дисциплинарной. Большинство писателей занимавшихся спеціальнымъ изслѣдованіемъ вопроса министерской отвѣтственности высказывается противъ такого расширенія объема судебной отвѣтственности [3]). Главные доводы приводи-

---

[1]) *E. Maurer*. S 35. „Was die Missregierung anlangt, so giebt es wohl wenige Fragen im Konstitutionellen Staatsrecht, die eine verschiedenere Beurteilung erfahren haben als gerade diese".

[2]) *Samuely*, S. 75. ff. Этого взгляда въ общемъ придерживались *Constant* (см. вышепривед. его взгляды объ объемѣ министерскихъ дѣяній, подлежащихъ отвѣтственности). *Buddeus*, S. 22 также *Kerchove*, p. 119—122. Изъ новыхъ писателей *Maurer*, S. 36 и особ. *Frisch*, S. 249, ff.

[3]) См. *Bischof*, S. 18, ff; *Mohl*, S. 160, ff; *Hauke*, S. 15; *Pistorius*, S. 169; *Passow*, S. 21; *Krieghoff*, S. 19; *Lucz*, S. 37; *F. Thudichum* Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unräthlichkeit in Reichssachen, S. 684—686. (Annalen des Deutschen Reichs. Jahrgang 1885) *Jean Clos*, p. 152; *Perrin*, p. 251; *Inquinbert*, p. 198. *Алексѣевъ*. Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 54 и сл. *К. Соколовъ*. Теорія отвѣтственности министровъ. (Право № 7).

мые ими заключаются въ слѣдующемъ. Право представляетъ собой извѣстный объективный масштабъ для оцѣнки дѣяній, тогда какъ вопросъ о пользѣ и цѣлесообразности извѣстной мѣры можетъ быть разрѣшаемъ лишь согласно субъективнымъ воззрѣніямъ. Понятіе интереса, блага измѣнчиво и чрезвычайно субъективно. Введеніе этого понятія въ объемъ судебной отвѣтственности министровъ извратило бы природу этого института, заставивъ его служить различнымъ временнымъ, партійнымъ и личнымъ цѣлямъ, а не высокой задачѣ осуществленія и защиты объективнаго правового порядка. Писатели защищающіе обратную точку зрѣнія исходятъ обыкновенно изъ государственно-политическихъ соображеній. Самуэли, подчеркивая, что цѣль министерской дѣятельности не ограничивается осуществленіемъ и защитой права, а охватываетъ собой и интересы государства какъ цѣлаго и его гражданъ, указываетъ, какой вредъ для государства и гражданъ и какія опасности можетъ принести система, при которой министръ является отвѣтственнымъ исключительно за нарушеніе законовъ. Министръ торговли можетъ заключить торговые договоры невыгодные для государства и національной промышленности и торговли, министръ финансовъ подорвать государственный кредитъ легкомысленными операціями или даже привести государство къ банкротству, министръ внутреннихъ дѣлъ не проводить настоятельно необходимыхъ реформъ, военный министръ оставить безъ вниманія вопросы государственной безопасности и вооруженія, министръ иностранныхъ дѣлъ вовлечь неумѣлой политикой государство въ войну, министръ юстиціи назначить партійныхъ судей. Во всѣхъ этихъ случаяхъ, говоритъ Самуэли, министръ нарушилъ свой долгъ, и онъ долженъ подлежать особой судебной отвѣтственности также какъ и за нарушеніе конституціи и законовъ [1]).

При этомъ министръ не отвѣчаетъ за исходъ самаго мѣропріятія. Рѣшенію суда, по Самуэли, долженъ подлежать вопросъ не о томъ, благо или вредъ принесло то или другое дѣяніе министра. Министръ долженъ отвѣчать за то, что онъ исполнилъ все, что требовалъ долгъ его, что онъ дѣйствовалъ добросовѣстно и принялъ всѣ мѣры, требовавшіяся для успѣха даннаго мѣропріятія. Самый же исходъ послѣдняго, въ извѣстной степени всегда неиз-

---

[1]) *Samuely*, S. 76.

вѣстный, всегда зависящій отъ тѣхъ или иныхъ условій, не долженъ имѣть здѣсь значенія. Самуэли утверждаетъ, что даже вполнѣ благопріятный исходъ, даже удача не должны служить основаніемъ извиненія для министра, если только онъ повиненъ въ непринятіи мѣръ, которыя обязанъ былъ въ данномъ случаѣ принять [1]).

Разница между нарушеніемъ министромъ закона и нарушеніемъ имъ своего служебнаго долга безъ попранія какого-либо спеціальнаго текста закона, по мнѣнію писателей этого направленія, чисто формальная. Въ обоихъ случаяхъ вина министра одинакова, одинакова и опасность для государства.

Возражая противъ замѣчаній, что правонарушенія допускаютъ извѣстный масштабъ для ихъ оцѣнки, тогда какъ понятія интереса, пользы и т. под. зависятъ отъ субъективныхъ воззрѣній, Фришъ находитъ ихъ неправильными потому, что, по его мнѣнію, дѣйствительный объективный масштабъ для оцѣнки какихъ бы то ни было дѣяній невозможенъ. Во всякомъ обвиненіи, во всякомъ судопроизводствѣ необходимо существуетъ извѣстное усмотрѣніе.

Дѣйствительно, современное судопроизводство допускаетъ въ извѣстныхъ случаяхъ судейское усмотрѣніе, но при правонарушеніяхъ самыя дѣянія, которыя вмѣняются въ вину, точно опредѣляются закономъ. И для судей, и для обвиняемыхъ, и для третьихъ лицъ всегда точно можетъ быть извѣстно, въ чемъ именно состоитъ данное правонарушеніе, каковы его признаки. Опредѣлить же точно такія понятія, какъ нарушеніе интересовъ государства и гражданъ вообще, нарушеніе служебнаго долга, принятіе всѣхъ мѣръ, требовавшихся въ данномъ случаѣ и т. под. невозможно. Это всецѣло зависитъ отъ усмотрѣнія и оцѣнки судьи. Здѣсь не дается, и по самому существу дѣла не можетъ быть дано, никакихъ болѣе или менѣе точныхъ опредѣленій относительного того, въ чемъ состоитъ благо государства вообще, служебный долгъ министра, какія онъ мѣры долженъ принять въ томъ или иномъ случаѣ. Право даетъ не абсолютный масштабъ, но все же нѣкоторый твердый общепризнанный критерій для сужденій о виновности. Здѣсь же всякій подобный критерій отсутствуетъ. При сужденіи о правонарушеніяхъ, хотя и

---

[1]) Также *Bluntschli* S. 257; *Frisch* S. 252 Иначе Kerchove, p. 120 „il faut que la mauvaise gestion ait causé un dommage réel soit à l'Etat, soit aux particuliers, c'est-à-dire que ce dommage soit bien constaté“.

допускается въ извѣстныхъ случаяхъ судейское усмотрѣніе, но законнымъ опредѣленіемъ преступнаго дѣянія, его признаковъ и проч. это усмотрѣніе все же отодвигается на задній планъ, какъ нѣчто вспомогательное, второстепенное. Здѣсь же исключительно усмотрѣніе и ни что иное должно явиться руководящимъ началомъ, и подсудимый окончательно и исключительно зависитъ отъ него и отъ него одного. Поэтому писатели, опасающіеся при такомъ положеніи вещей выступленія на сцену въ извѣстныхъ случаяхъ произвола и партійности судей, по нашему мнѣнію, вполнѣ правы. Безразлично, будетъ ли судъ обсуждать, полезна или вредна данная мѣра сама по себѣ или только касаться вопроса, исполнилъ ли министръ добросовѣстно свой долгъ и дѣйствовалъ ли въ дѣйствительномъ интересѣ государства. Въ обоихъ случаяхъ самыя понятія интереса и служебнаго долга будутъ зависѣть отъ субъективнаго усмотрѣнія, ибо въ чемъ состоитъ въ данномъ случаѣ интересъ, и въ чемъ заключается долгъ министра невозможно разрѣшить также просто, какъ вопросъ, въ чемъ состоитъ то или иное правонарушеніе, могущій легко быть рѣшеннымъ простымъ указаніемъ на статьи закона, болѣе или менѣе подробно опредѣляющія данное правонарушеніе.

Большія разногласія вызываетъ въ литературѣ также вопросъ о томъ, должны ли всѣ дѣянія, за которыя министры могутъ быть подвергаемы отвѣтственности въ особомъ судебномъ порядкѣ, быть точно перечислены въ законѣ? Цѣлый рядъ писателей утверждаетъ, что въ виду особаго положенія министерской должности и въ виду обширныхъ полномочій врученныхъ министру перечислить точно въ законѣ всѣ виды преступныхъ дѣяній министровъ совершенно невозможно. Поэтому особому суду надъ министрами должна быть вручаема дискреціонная власть, какъ въ отношеніи опредѣленія преступныхъ дѣяній, такъ и въ отношеніи мѣры наказанія.

Однимъ изъ первыхъ представителей этого направленія является Бенжаменъ Констанъ [1]). Находя, что министры могутъ самыми различными способами нанести вредъ государству и гражданамъ, не нарушая статей закона, и всегда могутъ легко обойти послѣдній, онъ рѣшительно высказывается за предоставленіе суду власти опредѣлять преступное дѣяніе вмѣняемое министру. При

---

[1]) *Benjamin Constant.* Op. cit. p. 73 et suiv также p. 405 et suiv.

этомъ, какъ и большинство позднѣйшихъ защитниковъ этого взгляда, онъ исходитъ изъ соображеній политическихъ. Министръ, говоритъ онъ, можетъ тысячами способовъ предпринять несправедливую или безполезную войну, вести начатую войну или слишкомъ поспѣшно, или слишкомъ медленно, или слишкомъ небрежно, быть или слишкомъ упорнымъ или чрезмѣрно уступчивымъ при переговорахъ, расшатать кредитъ какъ смѣлыми операціями, такъ и плохо расчитанной экономіей, равно какъ и нечестностью, скрытой подъ разными наименованіями.

Если бы каждый изъ этихъ способовъ нанесенія вреда государству долженъ былъ бы быть точно опредѣленъ закономъ, то кодексъ отвѣтственности обратился бы въ трактатъ исторіи и политики, и при всемъ томъ опредѣленія его обнимали бы только прошедшее. Министры легко нашли бы новые пути избѣжать ихъ на будущее время [1]). На возраженіе о несправедливости лишать министровъ общаго покровительства законовъ Констанъ указываетъ, что такое положеніе вещей неизбѣжно вытекаетъ изъ существа министерской должности [2]). Министры добровольно приняли въ надеждѣ славы, власти и богатства обширныя и сложныя функціи, образующія одно составное и нераздѣльное цѣлое. Никакое изъ министерскихъ дѣяній не можетъ быть разсматриваемо отдѣльно отъ другихъ. Въ виду всѣхъ этихъ соображеній министры должны согласиться, чтобы ихъ образъ дѣйствій былъ судимъ въ цѣломъ. Этого же опредѣлить не въ состояніи законъ, и отсюда необходимость дискреціонной власти [3]). По ученію другого французскаго писателя Росси [4]) министерскія преступленія являются сложными дѣяніями. Это всегда - crime constructif— результатъ цѣлаго ряда дѣйствій, склонностей, направленій. Поэтому преслѣдованіе министра будетъ всегда по своей природѣ актомъ политическимъ, такъ какъ требуется политическая оцѣнка всей министерской дѣятельности. Какъ же создать законы относительно подобнаго предмета? Констатируя невозможность послѣдняго, Росси рекомендуетъ опредѣлить преступныя дѣянія министровъ болѣе или менѣе общимъ образомъ,

---

[1]) *B. Constant,* p. 74.

[2]) *B. Constant*, p. 406 „Cet arbitraire est dans l'essence de la chose même".

[3]) *B. Constant*, p. 84.

[4]) *Rossi.* Op. cit. t. VI. p. 385.

установивъ, напримѣръ, что министры отвѣтственны за измѣну и лихоимство и предоставивъ суду самому болѣе подробное установленіе признаковъ этихъ правонарушеній въ каждомъ данномъ случаѣ.

Изъ нѣмецкихъ писателей систему дискреціонной власти суда отстаивалъ особенно Самуэли [1]), и изъ новыхъ особенно горячо ее поддерживаетъ Гансъ-фонъ-Фришъ [2]). Новѣйшіе же французскіе писатели являются ревностными противниками ея [3]). Главный доводъ защитниковъ этого взгляда состоитъ въ утвержденіи, что опредѣлить болѣе или менѣе подробно въ законѣ всѣ вредныя дѣянія министровъ положительно невозможно. Если держаться принципа nulla poena sine lege, то многіе важные жизненные интересы государства останутся безъ защиты и безнаказанно будутъ попираемы министрами. Министерская отвѣтственность явится мнимой, иллюзорной. Указывая на то, что въ Англіи и Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ не существуетъ особыхъ законовъ о министерской отвѣтственности, и что министры отвѣтствуютъ тамъ за важные преступленія и проступки вообще, а также и на то, что въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ попытки создать особые законы о министерской отвѣтственности, гдѣ болѣе или менѣе подробно были бы обозначены дѣянія, за которыя министры отвѣтствуютъ и наказанія, каковымъ должны бы подлежать они за эти дѣянія, окончились неудачей, защитники разбираемой теоріи, становясь на точку зрѣнія государственнаго интереса, требуютъ, чтобы суду была предоставлена власть или вполнѣ свободно опредѣлять преступныя дѣянія министровъ и налагать за нихъ наказанія, или закономъ преступныя дѣянія опредѣлялись бы въ самыхъ общихъ выраженіяхъ, а дальнѣйшее опредѣленіе ихъ предоставлялось суду, относительно же наказаній былъ установленъ извѣстный maximum и minimum, въ предѣлахъ каковыхъ долженъ былъ бы держаться судъ, назначая ту или иную мѣру наказанія въ зависимости отъ индивидуальныхъ условій каждаго отдѣльнаго преступнаго посягательства.

Противники же этой теоріи, съ своей стороны, стоятъ на чисто юридической точкѣ зрѣнія. Если и признать, говорятъ они, что ин-

---

[1]) *Samuely.* S. 75.

[2]) *Frisch.* Kapitel XVIII, S. 224 und ff.

[3]) См. *Jean Clos* p. 141 et suiv. *Louis Inquinbert,* p. 191 et suiv и особ. *Perrin,* p. 272 et suiv.

тересы государства и пострадаютъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ, то интересы справедливости, интересы права все же выше, и имъ должно быть отдано предпочтеніе[1]). Кромѣ того невѣренъ и тотъ взглядъ, что дѣянія министровъ неуловимы закономъ. Почему законодатель, которому удается опредѣлить точно и съ достаточной полнотой различныя преступныя дѣянія, каковыя могутъ совершить частныя лица, а также различныя преступленія чиновниковъ, окажется безсильнымъ дать также достаточное перечисленіе преступленій и проступковъ министровъ[2])? Исторія не подтверждаетъ подобной невозможности, а наоборотъ съ очевидностью показываетъ, насколько преувеличено представленіе о министерской власти, подобно Протею способной принимать самыя разнообразныя формы, не укладывающіяся въ точно опредѣленныя рамки закона. Perrin и Clos приводятъ рядъ случаевъ осуществленія судебной министерской отвѣтственности въ различныхъ странахъ и приходятъ къ заключенію, что, вопреки утвержденіямъ Констана, Росси и другихъ писателей, раздѣлающихъ взглядъ послѣднихъ, дѣянія министровъ, за которыя они были предаваемы суду, являлись почти всегда и всюду простыми, а не сложными преступленіями и легко могли бы быть опредѣлены особыми законами о министерской отвѣтственности. Въ 1805 году, говоритъ Clos, англійскій министръ Лордъ-Мельвилль былъ обвиненъ за употребленіе въ свою личную пользу государственныхъ суммъ. Въ 1847 году во Франціи бывшій министръ Тестъ былъ осужденъ за то, что взялъ деньги за разрѣшеніе концессій, даваемыхъ государствомъ. Точно за такое же дѣяніе былъ осужденъ въ 1876 году министръ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ Белкнапъ, и также за то, что они взяли деньги за предоставленіе государственной должности два греческихъ министра были присуждены въ 1875 году къ нѣсколькимъ мѣсяцамъ тюрьмы. Норвежскій министръ Ловенскіольдъ (въ 1836 г.) былъ преданъ суду за незаконное распущеніе стор-

---

[1]) *Perrin*, p. 275. „La raison d'Etat ne peut être élevée à la hauteur d'un principe juridique: ce serait reconnaître l'omnipotence, la tyrannie de l'Etat, autorisant tous les abus, rendant légales toutes les illégalités, au nom du salut commun"... la justice est le pivot autour duquel se meuvent les sociétés et les individus. Il faut la respecter dans toutes ses formes, dans toutes ses manifestations, sous peine de jeter le trouble dans l'ordre social tout entier. Or, l'arbitraire est l'atteinte la plus directe à la justice."

[2]) *Clos*, p. 148.

тинга, и то же обвиненіе явилось основаніемъ преданія суду венгерскаго министерства въ 1878 году. Наконецъ въ 1884 году норвежскіе министры были осуждены за отказъ привести въ исполненіе рѣшеніе стортинга [1]). Итакъ, отсюда видно, что преступныя дѣянія министровъ суть дѣянія простыя и легко могущія быть опредѣленными закономъ. Большая часть ихъ въ дѣйствительности и предусматривается уже общими уголовными законами, говоритъ Перрэнъ [2]), и только требовалось бы сдѣлать нѣкоторыя дополненія, чтобы устранить существующіе недочеты. Дѣйствительно, существуетъ много способовъ нарушить конституцію и посягнуть на политическую свободу; существуетъ масса пріемовъ вести дурно войну по неспособности либо небрежности. Вѣроломный обходъ юридическихъ формъ можетъ происходить различными путями; превышеніе законныхъ кредитовъ можетъ быть произведено различнымъ образомъ и на различныхъ основаніяхъ. Но каждое изъ этихъ дѣяній образуетъ спеціальное, опредѣленное, особое нарушеніе, преступное дѣяніе, наносящее вредъ національнымъ или общественнымъ интересамъ. Что же касается указаній на безплодность попытокъ издать особые законы о судебной министерской отвѣтственности, то это нисколько не указываетъ на невозможность законнаго опредѣленія преступныхъ дѣяній министровъ и объясняется различными политическими обстоятельствами, а никакъ не вытекаетъ изъ самаго существа предмета.

Вышеназванные французскіе авторы, признавая возможнымъ и необходимымъ точное опредѣленіе въ законѣ преступныхъ дѣяній, за которыя министры должны подлежать отвѣтственности въ судебномъ порядкѣ и наказаній, которыя должны они нести за эти дѣянія и, указывая вмѣстѣ съ тѣмъ на недостаточность обыкновеннаго уголовнаго законодательства для этой цѣли, рекомендуютъ созданіе особаго спеціальнаго закона о судебной министерской отвѣтственности.

---

[1]) *Clos*, p. 149. Ср. *Perrin*, p. 282 et suiv; особ. 284 „Voilà une série de faits bien nets, bien caractérisés, bien définis: concussion, prévarication, malversation des deniers publics, violation de lois existantes et de la Constitution, irrégularité de comptabilité, intervention coupable dans le pouvoir judiciaire, négligence apportée à la conduite d'opérations militaires, etc. Toutes ces infractions peuvent facilement être prévues et définies par une loi pénale".

[2]) *Perrin*, ibidem.

Но кромѣ этого направленія и критикуемаго имъ направленія, отстаивающаго дискреціонную власть суда, существуетъ еще взглядъ, который отрицаетъ необходимость созданія особаго закона о министерской отвѣтственности, но не съ тѣмъ, чтобы вооружить судъ дискреціонной властью, а чтобы заставить его держаться общаго уголовнаго кодекса и ничего болѣе. Взглядъ этотъ былъ высказанъ Пинхейро-Феррейра и Бонази [1]. Созданіе особаго закона о министерской отвѣтственности представляется этимъ писателямъ излишнимъ въ силу тѣхъ соображеній, что содержаніе этого закона должно заключать въ себѣ либо дѣянія, уже перечисленныя въ общихъ уголовныхъ законахъ, либо дѣянія, настолько незначительныя, что облагать ихъ особыми карами и вводить въ область судебнаго разбирательства не слѣдуетъ. Судебное наказаніе виновнаго въ этомъ послѣднемъ случаѣ съ успѣхомъ можетъ быть замѣнено порицаніемъ со стороны парламента или гражданскими исками къ виновнымъ министрамъ со стороны потерпѣвшихъ отъ ихъ дѣяній. Лучшимъ закономъ о министерской отвѣтственности является уголовный кодексъ и только онъ одинъ. Для чего отказываться отъ неоцѣнимыхъ преимуществъ примѣненія къ министрамъ общаго права?.

Признавая, что особые законы о министерской отвѣтственности и различные проэкты таковыхъ въ дѣйствительности часто содержатъ опредѣленія, уже имѣющіяся въ общихъ уголовныхъ законахъ и потому представляющіеся излишнимъ повтореніемъ, Clos все же настаиваетъ на необходимости особыхъ законовъ, указывая, что второе утвержденіе, что кромѣ опредѣленій уже имѣющихся въ общихъ законахъ другія опредѣленія особыхъ законовъ о министерской отвѣтственности заключаютъ въ себѣ всегда слишкомъ незначительныя дѣянія, неправильно. Приводя въ примѣръ послѣдній французскій проэктъ закона о министерской отвѣтственности 1878 года и подробно перечисляя его опредѣленія, онъ показываетъ наглядно, что существуютъ многія очень важныя дѣянія, не могущія быть охвачены общими законами каковы: начатіе войны безъ

---

[1]) *Pinheiro-Ferreira.* De la responsabilité des ministres. Revue Foelix 1835. *Bonasi.* Della responsabilita penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblicci (этихъ сочиненій къ сожалѣнію мы не имѣли подъ руками, почему пользуемся изложеніемъ взглядовъ названныхъ писателей, приведеннымъ у Jean Clos p. 136).

разрѣшенія народнаго представительства, допущеніе иностранныхъ войскъ на территорію государства, препятствованіе дѣятельности палатъ, вмѣшательство въ выборы, вліяніе на палаты съ цѣлью полученія благопріятныхъ вотумовъ, вліяніе на паденіе и возвышеніе фондовъ, превышеніе законныхъ кредитовъ и т. под. Всѣ эти дѣянія нельзя назвать незначительными. Они должны быть особо запрещены закономъ, и министръ долженъ за совершеніе ихъ подлежать карѣ въ судебномъ порядкѣ. Законъ же этотъ долженъ быть особымъ закономъ потому, что хотя министры и чиновники, но они совершенно особые чиновники, имѣющіе совершенно особыя задачи и особую власть. И, подобно тому какъ власть врученная чиновникамъ даетъ имъ возможность совершенія особыхъ преступныхъ дѣяній, въ которыхъ по самому существу дѣла не могутъ быть виновны частныя лица, точно также спеціальная власть, принадлежащая однимъ министрамъ среди всѣхъ другихъ чиновниковъ, можетъ стать источникомъ преступныхъ дѣйствій, которыя въ состояніи совершить только одни министры, и которыхъ естественно не предусматриваетъ законъ, касающійся чиновниковъ вообще. Поэтому законодатель, въ самомъ кодексѣ посвящающій особый отдѣлъ преступленіямъ совершаемымъ чиновниками, долженъ по тѣмъ же соображеніямъ установить спеціальныя опредѣленія относительно министерскихъ преступленій и проступковъ.

Эти взгляды французскихъ писателей кажутся намъ вполнѣ справедливыми. Относительно невозможности точно опредѣлить въ законѣ преступныя дѣянія министровъ прекрасно говоритъ проф. А. С. Алексѣевъ: „Какъ бы измѣнчива и разнообразна политическая жизнь ни была, она тѣмъ не менѣе не представляетъ собой безпорядочнаго хаоса, а выливается въ извѣстныя, болѣе или менѣе устойчивыя типическія формы, которыя могутъ быть урегулированы общими правилами. Если нельзя предписать мудрое правленіе, то во всякомъ случаѣ можно предусмотрѣть правительственные акты, нарушающіе безспорныя требованія правового порядка и основныя права гражданъ, гарантированныя конституціей. И нѣтъ никакого основанія утверждать, что уголовный кодексъ, съ такимъ успѣхомъ предусматривающій самыя разнообразныя и разнородныя государственныя преступленія подданныхъ, не могъ бы съ тѣмъ же успѣхомъ предусмотрѣть такія же преступленія со стороны правителей“ [1]).

---

[1]) *Алексѣевъ*. Наз. соч., стр. 55.

Изъ разсмотрѣнія и оцѣнки различныхъ взглядовъ, существующихъ въ литературѣ относительно объектовъ особой судебной министерской отвѣтственности, мы приходимъ такимъ образомъ къ заключенію, что отвѣтственность эта должна быть прежде всего отвѣтственностью министровъ за ихъ должностныя дѣянія. При этомъ она не должна ограничиваться лишь случаями нарушенія министрами конституціи, а простираться вообще на беззаконныя дѣянія послѣднихъ. Дальнѣйшее расширеніе судебной министерской отвѣтственности на случаи нарушенія ими кромѣ законовъ также и блага, интересовъ государства съ юридической точки зрѣнія недопустимо. Для государствъ усвоившихъ парламентарный образъ правленія оно и излишне, ибо здѣсь вредный или неспособный министръ всегда можетъ быть устраненъ посредствомъ выраженія ему недовѣрія парламентомъ. Отвѣтственность за цѣлесообразность министерскихъ дѣяній здѣсь вполнѣ можетъ и должна бы быть сдѣлана объектомъ исключительно политической отвѣтственности. Нѣсколько иначе обстоитъ дѣло въ такъ называемыхъ дуалистическихъ государствахъ, гдѣ министры не обязаны выходить въ отставку въ случаѣ недовѣрія палатъ къ ихъ дѣятельности и порицанія таковой послѣдними. Здѣсь министръ можетъ своей вредной дѣятельностью причинить массу зла государству и тѣмъ не менѣе народное представительство не въ состояніи удалить его. Въ этихъ государствахъ министръ можетъ быть удаленъ или по личнымъ соображеніямъ монарха или по суду. Въ виду этого политическая отвѣтственность министровъ является не вполнѣ достаточной, чтобы замѣнить и совершенно устранить судебную отвѣтственность. Министерскія дѣянія могутъ быть жестоко критикуемы въ палатахъ, палаты могутъ дѣлать запросы министрамъ по поводу этихъ дѣяній и постановлять резолюціи съ неодобреніемъ послѣднихъ и пожеланіемъ измѣненія дѣятельности министра въ извѣстномъ направленіи, но дѣйствительной санкціи въ видѣ обязательности министровъ подчиниться взглядамъ палатъ, а тѣмъ болѣе оставленія ими своихъ постовъ здѣсь не существуетъ, да и не можетъ существовать, такъ какъ это противорѣчило бы самому принципу правительственной организаціи этихъ государствъ, въ которыхъ вопросы политики управленія, его цѣлесообразности не входятъ въ область компетенціи представительныхъ учрежденій, а сосредоточиваются въ рукахъ главы государства, главы правительства, ука-

заніями котораго и руководятся министры. Принципъ этотъ, правда, не можетъ быть выдержанъ во всей своей полнотѣ. Палаты, вотируя законы и ассигновывая средства на проведеніе тѣхъ или иныхъ правительственныхъ мѣропріятій, неизбѣжно являются заинтересованными въ осуществленіи этихъ законовъ и этихъ мѣропріятій въ желательномъ имъ направленіи, и посредствомъ осуществленія политической отвѣтственности министровъ онѣ могутъ воздѣйствовать на послѣднихъ въ смыслѣ подчиненія ихъ своимъ взглядамъ, имѣя въ своемъ распоряженіи такія средства для этого, какъ отказъ въ необходимыхъ законахъ и потребныхъ матеріальныхъ средствахъ для проведенія тѣхъ или иныхъ мѣропріятій правительственной политики. Несомнѣнно, что во второстепенныхъ вопросахъ министры и въ дуалистическихъ государствахъ по большей части подчиняются палатамъ. Но въ главнѣйшихъ вопросахъ правительственной политики неизбѣжны конфликты, которые, какъ указывалъ еще Моль, заложены въ самой конструкціи этого вида конституціонныхъ государствъ. Такимъ образомъ и вопросъ объ устраненіи неспособнаго или проводящаго вредную политику министра не можетъ быть разрѣшенъ здѣсь путемъ политической отвѣтственности. Поэтому нѣкоторые писатели и требуютъ, чтобы министры были отвѣтствены передъ народнымъ представительствомъ въ судебномъ порядкѣ также и за цѣлесообразность управленія. Подобный видъ судебной отвѣтственности представляется имъ какъ бы нѣкоторой замѣной парламентаризма. Замѣчательно, что большинство писателей, стоящихъ за такое расширеніе судебной отвѣтственности министровъ, нѣмцы, т. е. граждане дуалистическихъ государствъ, тогда какъ французскіе писатели, живущіе въ парламентарной республикѣ, являются въ большинствѣ противниками этого взгляда. Мы уже видѣли, сколь серьезныя возраженія вызываетъ этотъ взглядъ съ точки зрѣнія юридической. Съ политической же точки зрѣнія осужденіе министра за главнѣйшія мѣры правительственной политики въ такихъ государствахъ, гдѣ министры осуществляютъ политику монарха и въ этомъ зависятъ только отъ него, было бы въ дѣйствительности косвеннымъ осужденіемъ самого монарха. Менѣе значительныя мѣры, а также различныя злоупотребленія министра, неспособность его, недобросовѣстность и т. под. могутъ быть съ успѣхомъ разоблачаемы и доводимы до свѣдѣнія монарха путемъ политической отвѣтственности, и почти невозможно предположить, чтобы монархъ,

которому стало бы извѣстно о вредныхъ дѣйствіяхъ министра, не уволилъ бы его. Здѣсь также много могутъ оказать пользы и оказываютъ въ дѣйствительности общественное мнѣніе, пресса, петиціи, собранія (митинги) и проч., т. е. то, что нѣкоторые писатели называютъ способами осуществленія моральной или нравственной отвѣтственности министровъ. Мы рѣшительно возстаемъ противъ передачи суду разрѣшенія вопросовъ о цѣлесообразности управленія министровъ. Въ парламентарныхъ государствахъ это излишне, въ дуалистическихъ же противорѣчитъ самому принципу ихъ организаціи. Правда, въ послѣднихъ отвѣтственность министровъ не въ состояніи осуществляться въ той полнотѣ и законченности, какъ въ парламентарныхъ государствахъ, но это совершенно понятно, такъ какъ институтъ этотъ тѣсно связанъ съ контрольными правами палатъ, и гдѣ они шире, тамъ шире и полнѣе и послѣдній. Рѣшительно отвергая взглядъ о невозможности опредѣлить въ законѣ случаи министерской отвѣтственности, мы думаемъ, что однихъ только общихъ уголовныхъ законовъ также недостаточно для регулированія судебной отвѣтственности министровъ, такъ какъ министры въ конституціонномъ государствѣ занимаютъ совершенно особое положеніе, рѣзко выдѣляющее ихъ изъ ряда всѣхъ другихъ чиновниковъ и дающее возможность совершенія совершенно особыхъ правонарушеній, при чемъ и самая судебная отвѣтственность ихъ получаетъ нѣсколько особый характеръ. Поэтому необходимъ въ конституціонномъ государствѣ особый законъ, опредѣляющій случаи и порядокъ осуществленія судебной отвѣтственности министровъ. Содержаніе этого закона въ разныхъ государствахъ будетъ различно въ зависимости отъ государственной организаціи, отъ бо́льшихъ или меньшихъ правъ палатъ въ дѣлѣ контроля за государственнымъ управленіемъ и проч.

Много разногласій вызывалъ и вызываетъ также вопросъ о юридической природѣ судебнаго вида министерской отвѣтственности. Писатели самымъ различнымъ образомъ рѣшаютъ вопросъ о томъ, что такое представляетъ собой этотъ институтъ съ точки зрѣнія права. Существовали и такіе писатели, которые считали судебную министерскую отвѣтственность ничѣмъ инымъ, какъ третейскимъ судомъ (Schiedsgericht), задачей котораго является разрѣшать недоразумѣнія относительно различнаго пониманія опредѣленій конституціи правительствомъ съ одной стороны и народнымъ

представительствомъ съ другой. Этотъ судъ долженъ установить только дѣйствительное положеніе вещей, высказать свой взглядъ относительно значенія спорныхъ пунктовъ конституціи. Рѣшеніе его не влечетъ за собой, какъ неизбѣжное юридическое послѣдствіе, удаленіе или наказаніе министра, виновнаго въ нарушеніи конституціи. Это дѣло монарха, хотя это должно быть естественнымъ „моральнымъ" послѣдствіемъ рѣшенія третейскаго суда. Представителемъ этого взгляда въ нѣмецкой литературѣ являлся Вицлебенъ[1]). Въ настоящее время эта теорія не имѣетъ приверженцевъ. Она и не соотвѣтствуетъ дѣйствительному положенію вещей. Всюду приговоръ особаго суда надъ министрами влечетъ за собой извѣстныя юридическія послѣдствія для осужденнаго. Во многихъ германскихъ государствахъ существуютъ при этомъ одновременно и третейскіе суды и особые Staatsgerichtshöfe для суда надъ министрами, а если обѣ эти функціи и соединяются въ одномъ учрежденіи, то все же онѣ всегда строго разграничиваются. Идея третейскаго суда для разрѣшенія различныхъ спорныхъ пунктовъ конституціи, имѣвшая много приверженцевъ въ началѣ установленія представительнаго обзора правленія на континентѣ Европы, въ настоящее время потеряла свое значеніе. Будучи установлены конституціями нѣкоторыхъ германскихъ государствъ, суды эти остаются какъ пережитокъ старины, не имѣя реальнаго значенія[2]).

Большинство писателей считаютъ особую судебную отвѣтственность министровъ отвѣтственностью уголовной[3]). Хотя уже Моль признавалъ, что въ своемъ осуществленіи отвѣтственность эта представляетъ много особенностей, уклоняясь такимъ образомъ отъ началъ уголовнаго права, но въ существенныхъ чертахъ она все же, по мнѣнію Моля и другихъ писателей раздѣляющихъ его взгляды, имѣетъ характеръ уголовной отвѣтственности. Первымъ, выступив-

---

[1]) *V. Witzleben.* Die Grenzen der Repräsentation in der constitutionellen Monarchie, см. особ. S. 100. Писторіусъ доказалъ, что Герберъ, приводимый Самуэли также какъ защитникъ этого взгляда, въ дѣйствительности не принадлежитъ сюда по своимъ воззрѣніямъ. См. *Gerber.* Grundzüge eines Systems des deutschen Staatrechts, Leipzig 1869. Ср. *Pistorius.* Указ. соч. S. 178.

[2]) О третейскомъ судѣ см. *Mohl.* S. 14 und ff.

[3]) Такого мнѣнія придерживаются *Mohl, H. A. Zachariä, Held, John, Bischof, Mittermaier, Zoepfl* (см. *Hauke,* S. 20), также *Stein, Hauke, Kerchove* и всѣ французскіе писатели.

шимъ противъ этого взгляда, былъ Блюнчли[1]). Цѣлью института министерской отвѣтственности является, по его мнѣнію, не наказаніе министра, а удаленіе его отъ должности. Въ виду этой чисто политической цѣли учрежденія онъ называетъ и судебную министерскую отвѣтственность отвѣтственностью политической, что никакъ не можетъ быть принято, ибо смѣшиваетъ ее съ политико-парламентарной отвѣтственностью, осуществляемой не въ судебныхъ, а въ иныхъ формахъ. Принадлежа къ направленію, которое желаетъ въ объемъ отвѣтственности ввести отвѣтственность за нецѣлесообразныя дѣянія министровъ, Блюнчли указываетъ, что одного этого уже совершенно достаточно, чтобы отвергнуть пониманіе этой отвѣтственности какъ уголовной. Уголовное право строго держится принципа nullum crimen, nulla poena sine lege. Поэтому защитники отвѣтственности и за нецѣлесообразность дѣяній министровъ, равно какъ и сторонники теоріи о дискреціонной власти суда въ опредѣленіи преступныхъ дѣяній и кары за нихъ, неминуемо должны прійти къ отрицанію уголовнаго характера этого института. Наиболѣе горячій приверженецъ этихъ взглядовъ Самуэли даетъ и наиболѣе обстоятельную критику пониманія судебной отвѣтсвенности министровъ, какъ института уголовнаго права. Сущность его разсужденій состоитъ въ слѣдующемъ[2]).

Прежде всего, что касается пониманія нарушенія конституціи какъ уголовнаго преступленія, то это стоитъ въ совершенномъ противорѣчіи съ главнѣйшими началами уголовнаго права. Преступленіе, какъ нарушеніе конституціи или законовъ вообще, несогласимо съ основнымъ требованіемъ уголовнаго права, что только въ томъ случаѣ можетъ быть наложено наказаніе, когда закономъ точно опредѣлено преступное дѣяніе съ перечисленіемъ всѣхъ признаковъ его. Фактическая невозможность перечислить въ законѣ всѣ случаи нарушенія конституціи и обложить ихъ наказаніями всего яснѣе говоритъ противъ приверженцевъ уголовно-правовой теоріи. Вся система уголовнаго права, говоритъ далѣе Самуэли[3]), не подходитъ подъ это пониманіе. Ни

---

[1]) *Bluntschli.* Allg. Staatsrecht, S. 256 и Deutsches Staatswörterbuch, Bd. X, S. 749.

[2]) *Samuely.* Указ. соч S. 40—51.

[3]) S. 43.

общія основныя понятія о покушеніи и окончаніи преступнаго дѣянія, ни понятія о подстрекательствѣ, соучастіи и прикосновенности не могутъ быть примѣняемы здѣсь, такъ какъ всѣ эти понятія требуютъ точнаго законнаго опредѣленія. Когда считать начало покушенія на нарушеніе конституціи, когда считать его оконченнымъ? Если считать здѣсь примѣнимыми общія положенія уголовнаго права и для обоснованія наказуемости покушенія принять начало приведенія въ исполненіе преступнаго дѣянія, то надо будетъ считать ненаказуемымъ антиконституціонное распоряженіе министра, если только оно еще не начало приводиться въ исполненіе. Точно также долженъ остаться безнаказаннымъ и совѣтъ министра, данный имъ монарху, другому министру или подчиненнымъ, совершить преступленіе противъ конституціи, такъ какъ въ уголовномъ правѣ простой совѣтъ является ненаказуемымъ. Затѣмъ, министръ долженъ оставаться безнаказаннымъ также и въ случаѣ допущенія нарушенія конституціи его подчиненными, хотя бы и съ его вѣдома, такъ какъ невоспрепятствованіе преступленію только тогда наказуемо въ уголовномъ правѣ, когда это опредѣленно указано въ законѣ подъ страхомъ наказанія. Наконецъ, что касается субъективныхъ моментовъ виновности, имѣющихъ основное значеніе въ уголовномъ правѣ, оцѣнивающемъ преступленіе главнымъ образомъ по степени злой воли преступника въ немъ выразившейся, то врядъ ли возможно примѣнить ихъ вполнѣ логично къ особой судебной отвѣтственности министровъ. Одни изъ писателей отстаивающихъ уголовную теорію требуютъ для обвиненія виновнаго министра наличности dolus-умысла, другіе же считаютъ возможнымъ распространеніе его также и на случаи неумышленнаго, неосторожнаго дѣйствія--culpa. И то и другое, по мнѣнію Самуэли, недостаточно. Государство должно быть защищено не только отъ преступныхъ посягательствъ министровъ, но и отъ ихъ неспособности. Иной разъ гораздо болѣе вреда государству приноситъ неумѣлый, бездарный министръ, нарушающій конституцію безъ всякой умышленной вины съ его стороны, чѣмъ дѣятельный и талантливый, нарушающій ее сознательно. Цѣль министерской отвѣтственности, какъ правильно указалъ Блюнчли, состоитъ главнымъ образомъ въ обезпеченіи государственныхъ интересовъ и въ удаленіи вреднаго министра, а не въ наказаніи виновнаго. Противъ уголовной теоріи говоритъ и лишеніе монарха права помилованія при судебномъ обвиненіи министровъ.

Въ этой критикѣ Самуэли есть много справедливаго. Во многихъ странахъ министерская отвѣтственность организована такъ, что вызываетъ большія сомнѣнія, можно ли считать ее отвѣтственностью уголовной. Тамъ, гдѣ допускается дискреціонная власть суда въ опредѣленіи преступленій и назначеніи наказаній и тамъ, гдѣ введена судебная отвѣтственность за просто вредную, нецѣлесообразную дѣятельность, уголовный характеръ отвѣтственности теряется. Но разсужденія Самуэли о невозможности примѣненія къ судебной министерской отвѣтственности уголовно-правовыхъ понятій покушенія, соучастія и проч. кажутся намъ неправильными. Что касается, напримѣръ, неконституціонныхъ или беззаконныхъ распоряженій министра, то самое изданіе ихъ есть особое преступное дѣяніе, равно какъ и контрасигнированіе распоряженій главы государства. Это не будетъ только приготовленіе къ совершенію преступленія, какъ думается Самуэли, а совершенно оконченное преступное посягательство. Относительно покушенія, соучастія, прикосновенности вполнѣ возможно примѣнить здѣсь начала уголовнаго права.

Простой совѣтъ дѣйствительно въ уголовномъ правѣ не является наказуемымъ. Что касается министра, то, какъ должностное лицо, онъ можетъ и даже долженъ подавать совѣты главѣ государства или своимъ коллегамъ въ дѣлахъ управленія. Но это не будутъ простые совѣты, ненаказуемые въ уголовномъ правѣ, которые одно частное лице даетъ другому по поводу совершенія какого-либо преступленія. Совѣтъ, поданный главѣ государства, для того чтобы имѣть значеніе, долженъ получить оффиціальное выраженіе въ видѣ министерскаго контрасигнированія, въ силу чего министръ становится соучастникомъ дѣянія, проводимаго контрасигнированнымъ имъ распоряженіемъ. Точно также и совѣтъ, даваемый министромъ своимъ коллегамъ, будетъ его рѣшеніемъ, его мнѣніемъ, оффиціально высказаннымъ имъ въ совѣтѣ министровъ, за которое онъ въ полной мѣрѣ долженъ явиться отвѣтственнымъ [1]). Также и въ отношеніи подчиненныхъ лицъ министерскіе совѣты имѣютъ значеніе лишь какъ оффиціально исходящіе отъ министра акты. Относительно же допущенія министромъ нарушенія законовъ подчиненными ему

---

[1]) Также *Kerchove*, p. 104. Иначе *Mohl*, S. 158. „Es finden hier die Grundsätze über intellektuelle Urheberschaft ihre volle Anwendung“.

лицами необходимо признать, что министръ долженъ отвѣтствовать не только за извѣстныя ему преступныя дѣянія подчиненныхъ, но и за таковыя, которыя онъ могъ и долженъ былъ знать [1]). Здѣсь не только dolus, но и culpa должны быть вмѣняемы министру, что, впрочемъ, примѣняется и къ другимъ высшимъ чиновникамъ. Вообще же большинство писателей рѣшительно высказывается противъ расширенія субъективныхъ моментовъ виновности при судебной отвѣтственности министровъ, желая возможно близкой аналогіи съ общими уголовно-правовыми началами [2]). Въ законодательствахъ вопросъ рѣшается различно. Одни требуютъ умышленной вины при преступной дѣятельности министра, другіе признаютъ его виновнымъ и при неосторожной.

Несмотря на нѣкоторую преувеличенность критика Самуэли имѣла то значеніе, что она указала на существованіе въ дѣйствующемъ правѣ судебной отвѣтственности министровъ серьезныхъ отступленій отъ уголовнаго права. Многія изъ этихъ отступленій сознавались и ранѣе и указывались писателями до Самуэли, но онъ первый собралъ ихъ всѣ во едино, подчеркнулъ ихъ значеніе и, даже преувеличивъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ и неправильно понявъ иныя, всѣмъ этимъ рѣзко выдвинулъ вопросъ о невозможности понимать этотъ институтъ какъ уголовно-правовой. Критика Самуэли сильно поколебала уголовно-правовую теорію и послужила толчкомъ къ возникновенію въ нѣмецкой наукѣ новыхъ теорій. Самъ Самуэли явился творцемъ одной изъ нихъ.

Самуэли думаетъ, что судебная министерская отвѣтственность есть отвѣтственность дисциплинарная. Въ своемъ понятіи дисциплинарной отвѣтственности онъ примыкаетъ къ Геффтеру [3]), считая ее институтомъ, направленнымъ къ поддержанію хорошаго, справедливаго, соотвѣтствующаго государственнымъ цѣлямъ управленія. Дисциплинарная отвѣтственность коренится въ правѣ государства слѣдить за правильнымъ выполненіемъ слугъ его, чиновниковъ

---

[1]) *Kerchove*, p. 107. „Mais alors même qu'il n'aurait acquis aucune espèce de connaissance de l'entreprise criminelle, son ignorance même deviendrait punissable, si elle avait sa source dans un défaut de surveillance, dans une négligence coupable“.

[2]) См. *Hauke*, S. 93. *Mohl*, S. 182, защищаетъ наказуемость culpa.

[3]) См. *Heffter*. Neues Archiv des Criminalrechts. Bd. XIII, Halle 1833, S. 48—87, 156 ff. und Archiv des Criminalrechts. Neue Folge, 1853, S 422—467.

возложенныхъ на нихъ обязанностей по управленію. Уголовное право, покоясь на карательной власти государства, имѣетъ цѣлью общественное удовлетвореніе. Изъ различія основаній и цѣлей вытекаетъ и различіе въ примѣненіи уголовной и дисциплинарной отвѣтственности. Тогда какъ для уголовной отвѣтственности требуется, чтобы закономъ были точно опредѣлены признаки преступнаго дѣянія и назначено наказаніе, для дисциплинарной отвѣтственности этого не требуется, такъ какъ должность есть сама по себѣ источникъ многоразличныхъ обязанностей. Уголовное право обращаетъ вниманіе главнымъ образомъ на субъективную виновность, и наказуемость culpa является здѣсь только по исключенію. Дисциплинарная же отвѣтственность, цѣль которой поддержаніе добропорядочнаго государственнаго управленія, не можетъ по своей природѣ дѣлать такого различія. При дисциплинарной отвѣтственности принимаются во вниманіе не только злая воля, намѣреніе, но также неосторожность, недостатокъ вниманія, неспособность. Въ уголовномъ правѣ изъ отвѣтственности абсолютно выключаются понятія пользы, интереса, такъ какъ только запрещенное закономъ является преступленіемъ. При дисциплинарной же отвѣтственности во вниманіе принимается не только законность, но и цѣлесообразность и государственное благо. Уголовная власть — точно опредѣленная, власть дисциплинарная—дискреціонная власть. Въ виду этихъ соображеній необходимо признать, что министерская отвѣтственность по своимъ характернымъ чертамъ и признакамъ ближе всего подходитъ къ отвѣтственности дисциплинарной.

Но, стараясь оправдать свою теорію, Самуэли не всегда успѣваетъ въ этомъ. Слѣдуя Геффтеру, онъ раздѣляетъ дисциплинарную отвѣтственность чиновниковъ на два вида, на низшую или исправительную (куда относятся слѣд. мѣры, примѣняемыя противъ виновныхъ: выговоры, денежныя пени, временное удаленіе отъ должности и т. под.) и высшую или очистительную (куда входятъ удаленіе отъ должности и исключеніе изъ службы). Первая имѣетъ цѣлью побудить чиновниковъ добросовѣстно исполнить свой долгъ, вторая—очистить государственную службу отъ вредныхъ элементовъ. Первый родъ дисциплинарныхъ взысканій можетъ налагаться непосредственно начальствомъ должностныхъ лицъ. Что же касается второго, то, въ виду важности его для чиновниковъ ему подвергающихся, онъ долженъ осуществляться судебнымъ порядкомъ въ

особыхъ дисциплинарныхъ судахъ. Возбужденіе этой судебной отвѣтственности присваивается начальству. Считая отвѣтственность министровъ дисциплинарной отвѣтственностью, Самуэли долженъ признаться, однако, что она представляетъ нѣкоторыя уклоненія отъ общей дисциплинарной отвѣтственности чиновниковъ [1]). Прежде всего къ министрамъ могутъ быть примѣняемы только мѣры такъ называемой высшей, очистительной дисциплинарной отвѣтственности, т. е. удаленіе отъ должности и исключеніе изъ службы. Примѣненіе же къ нимъ мѣръ низшей дисциплинарной отвѣтственности недопустимо въ виду высокаго положенія занимаемаго ими въ государствѣ. Что же касается примѣненія къ министрамъ высшей дисциплинарной отвѣтственности, то возбужденіе ея должно быть предоставлено народному представительству, такъ какъ министръ не имѣетъ надъ собой высшаго начальства. Черезъ это народное представительство не дѣлается начальствомъ министра. Ему дается только право возбудить вопросъ о виновности министра передъ особымъ дисциплинарнымъ судомъ. Послѣдній въ виду высокаго положенія и вліянія министровъ долженъ быть поставленъ совершенно независимо. Весь же процессъ долженъ вестись въ рамкахъ дисциплинарнаго судопроизводства и имѣть характеръ дисциплинарный. Самуэли является главнымъ представителемъ и основателемъ дисциплинарной теоріи судебной министерской отвѣтственности. Теоріи этой придерживались Германнъ Шульце, Сарвей, Гауппъ, Гюблеръ и многіе другіе нѣмецкіе ученые [2]).

Теорія Самуэли не можетъ быть признана правильной. Прежде всего самое понятіе дисциплинарнего права является очень спорнымъ. Ученіе о немъ Геффтера раздѣляется далеко не всѣми [3]). Это

---

[1]) *Samuely*, S. 92, „Obgleich die Verantwortlichkeit derselben (министровъ) dem Wesen nach eine disciplinare ist, einige Abweichungen nothwendig sind".

[2]) См. *Frisch*, S. 172, Anm. 1. *Lucz*, S. 32, Anm. 4. „Die Meinung von Samuely hat in der Theorie dennoch hervorragende Schriftsteller zu Vertheidigern gefunden wenngleich die Lehre bis jetzt durch kein positives Gesetz ausdrücklich anerkannt wurde".

[3]) О невыясненности этого понятія см. *Коркуновъ*, Русское государственное право, т. II, вып. II, изд. 1901 года, § 70, стр. 560—585. См. также интересныя замѣчанія о дисциплинарной отвѣтственности у *Duguit* Droit constitutionnel, p. 450 et suiv, который вообще отрицаетъ существенное различіе въ природѣ уголовной и дисциплинарной отвѣтственности. Дисциплинарная репрессія, по его мнѣнію, есть репрессія уголовная, но осуществляемая посред-

обстоятельство уже говоритъ противъ теоріи Самуэли. Но и помимо этого существуетъ много соображеній, заставляющихъ высказаться противъ пониманія судебной министерской отвѣтственности, какъ отвѣтственности дисциплинарной. Въ нѣмецкой литературѣ теорія Самуэли неоднократно подвергалась критикѣ. Наиболѣе существенной является критика Писторіуса[1]). Принимая понятіе дисциплинарной отвѣтственности Геффтера и Самуэли и также какъ и они раздѣляя ее на низшую исправительную, осуществляемую начальствомъ, и высшую очистительную, возбужаемую начальствомъ и осуществляемую судомъ, Писторіусъ задаетъ вопросъ, для какихъ цѣлей существуетъ это особое судебное разбирательство при осуществленіи высшей дисциплинарной отвѣтственности? Очевидно, что здѣсь имѣется въ виду защита чиновниковъ отъ произвольнаго удаленія ихъ отъ занимаемой ими должности. Институтъ же судебной отвѣтственности министровъ имѣетъ совершенно иныя задачи. Обезпечить министру невозможность произвольнаго удаленія его отъ должности монархомъ, значило бы извратить совершенно понятіе конституціонной монархіи, ибо всегда монарху принадлежитъ вездѣ ничѣмъ не ограниченное право по своему желанію удалить кажущагося ему вреднымъ или просто неугоднаго ему министра. Дисциплинарная власть въ отношеніи министровъ осуществляется монархомъ въ силу предоставленнаго ему свободнаго права отставки министровъ. Затѣмъ, дисциплинарная отвѣтственность непремѣнно предполагаетъ начальство, которое должно осуществлять ее или по крайней мѣрѣ возбуждать ея осуществленіе. Народное же представительство ни коимъ образомъ не можетъ быть понимаемо какъ начальство министровъ[2]).

Если бы эта отвѣтственность была отвѣтственностью дисциплинарной, то, какъ правильно замѣчаетъ Ремъ[3]), она должна бы была прекращаться по выходѣ виновнаго министра въ отставку.

ствомъ административныхъ актовъ. Она имѣетъ тенденцію къ превращенію въ обще-уголовную. См. особ. p. 452.

[1]) *Pistorius*, S. 182—186. Ср. *Hauke*, S. 21—22.

[2]) Ср. *Frisch*, S. 171. „Wesentlich für das Disziplinarstrafverfahren ist das Vorhandensein einer Gewalt, die von einer vorgesetzten Behörde ausgeübt wird. Wesentlich für den Minister ist, dass er der oberste Beamte ist, also keine vorgesetzte Behörde hat, sonst ist er kein Minister“.

[3]) *Rehm*, S. 336.

Цѣль высшей дисциплинарной отвѣтственности, съ которой Самуэли сравниваетъ отвѣтственность министровъ, есть очищеніе государственной службы отъ вредныхъ элементовъ. Поэтому дисциплинарная отвѣтственность прекращается за оставленіемъ чиновникомъ службы. Судебная же министерская отвѣтственность всюду примѣняется и по отношенію къ бывшимъ министрамъ по поводу дѣяній, совершенныхъ ими въ бытность на службѣ. Приверженцы пониманія судебной министерской отвѣтственности какъ дисциплинарной отвѣтственности, возставая противъ защитниковъ уголовно-правовой теоріи, главнымъ доводомъ въ защиту своего взгляда считаютъ уклоненіе этого института отъ началъ и цѣлей уголовнаго права. Но они сами вынуждены признать, что и отъ общей дисциплинарной отвѣтственности институтъ этотъ во многомъ существенно отличается [1]). Въ другихъ странахъ кромѣ Германіи теорія эта приверженцевъ не имѣла, и въ новое время ряды послѣднихъ и въ Германіи все болѣе и болѣе рѣдѣютъ.

Въ новое время въ Германіи преобладающее значеніе имѣетъ теорія, утверждающая, что особая судебная министерская отвѣтственность по своей юридической природѣ не подходитъ ни къ общей уголовной, ни къ общей дисциплинарной отвѣтственности, а является особой „государственно-правовой отвѣтственностью". Главнымъ представителемъ этого взгляда, подробно развившимъ и обосновавшимъ его, является Писторіусъ. Взглядъ этотъ раздѣляютъ также Люцъ, Крихговъ, Пассовъ, Мауреръ, Фришъ и нѣк. друг. нѣмецкіе писатели [2]). Судебная отвѣтственность министровъ, по взглядамъ этихъ писателей, выступаетъ на сцену тогда, когда нарушено положеніе государственнаго права. Цѣль ея не субъективная, говоритъ Писторіусъ, не наказаніе виновнаго, какъ въ уголовномъ правѣ, а объективная—поддержаніе извѣстнаго публичнаго порядка. Послѣдствія приговора суда надъ министрами не суть наказанія въ уголовномъ смыслѣ.

---

[1]) Ср. *Hauke*, S. 22, Anm. 9.

[2]) *Lucz*, S. 36 ff.; *Krieghoff*, S. 16; *Passow*, S. 18; *Maurer*, S. 38; *Frisch*, S. 178. (Фришъ ошибочно причисляетъ Писторіуса къ представителямъ уголовной теоріи (см. S. 177), цитируя при этомъ 182 страницу его книги, гдѣ послѣдній доказываетъ только несостоятельность дисциплинарной теоріи. Стоитъ перевернуть однако далѣе четыре страницы работы Писторіуса, чтобы убѣдиться, что онъ является главнымъ изъ защитниковъ теоріи, которую отстаиваетъ и самъ Фришъ).

Если это и наказанія, то наказанія государственно-правовыя. Они должны состоять въ удаленіи отъ должности виновнаго министра. Всѣ иныя наказанія излишни и не достигаютъ цѣли преслѣдуемой даннымъ институтомъ. „Обвиненіе министровъ, говоритъ Георгъ Мейеръ, также примыкающій къ этому взгляду, есть чрезвычайная мѣра, имѣющая цѣлью отвѣтственность министровъ за умышленное противоправное посягательство на объективный правовой порядокъ. Оно имѣетъ характеръ уголовнаго судопроизводства, но не обыкновеннаго уголовнаго судопроизводства, примѣняемаго при разбирательствѣ общихъ преступныхъ дѣяній, а особаго государственно-правоваго уголовнаго судебнаго разбирательства“ [1]). По мнѣнію Фриша [2]) понятіе уголовнаго права установилось столѣтія тому назадъ, понятіе же особой отвѣтственности министровъ развилось впервые въ новое время совершенно независимо, хотя на него и оказывали вліяніе теоретическія положенія какъ уголовнаго, такъ и дисциплинарнаго права. Такимъ образомъ министерская отвѣтственность приняла совершенно особый, единственный въ своемъ родѣ видъ. Сколько бы не находить здѣсь элементовъ уголовнаго и дисциплинарнаго права, но формально здѣсь налицо безъ сомнѣнія особое судопроизводство, не укладывающееся въ традиціонные шаблоны. Этотъ новый взглядъ, равно какъ и дисциплинарная теорія, распространенъ исключительно въ Германіи.

Для рѣшенія даннаго вопроса его необходимо разсматривать съ двухъ сторонъ de lege lata и de lege ferenda. Въ первомъ случаѣ несомнѣнно, что институтъ судебной министерской отвѣтственности во всѣхъ тѣхъ государствахъ, которыя допускаютъ преслѣдованіе министровъ кромѣ беззаконныхъ и за нецѣлесообразныя дѣянія, въ которыхъ министры отвѣтствуютъ не только за умышленныя, но также и неосторожныя дѣянія, а также, гдѣ закономъ не опредѣлено болѣе или менѣе точно, за какія именно дѣянія министры должны быть отвѣтственны и какимъ карамъ подвергаются, во многомъ отличается отъ требованій и принциповъ уголовнаго права. Мы видѣли, что и отъ дисциплинарно-правовой отвѣтственности чиновниковъ онъ также очень сильно разнится. Поэтому новѣйшіе нѣмецкіе писатели—Писторіусъ, Пассовъ, Фришъ и другіе—правы, когда указы-

---

[1]) *G. Meyer-Anschütz*, S. 688.
[2]) *Frisch*, S. 178.

ваютъ, что институтъ этотъ во многихъ странахъ представляетъ собой совершенно своеобразное судопроизводство, не укладывающееся въ рамки уголовнаго или дисциплинарнаго права [1]). Мы думаемъ, однако, что Фришъ не совсѣмъ правъ въ своемъ утвержденіи, что судебная отвѣтственность министровъ развилась совершенно самостоятельно и независимо отъ уголовнаго права. Что касается Англіи, то тамъ судебное преслѣдованіе министровъ, т. н. impeachment, существовало съ древнѣйшихъ временъ и съ самаго начала имѣло характеръ уголовный [2]). Во Франціи институтъ этотъ, возникшій во времена великой французской революціи и впервые организованный конституціей 1791 года, всѣми конституціями понимался какъ уголовно-правовой, и до сихъ поръ всѣ французскіе писатели единодушно держатся этого взгляда. Въ Германіи при созданіи конституціонныхъ опредѣленій и особыхъ законовъ о министерской отвѣтственности руководствовались примѣромъ Франціи. Законодательство и большинство писателей неизмѣнно разсматривали ее какъ отвѣтственность уголовную. Хотя съ Блюнчли и Самуэли начинается жестокая критика этого взгляда и выступаютъ въ Германіи на сцену теоріи о дисциплинарно-правовой и государственно-правовой природѣ института судебной отвѣтственности министровъ, но законодательства и бо́льшая часть писателей и до сихъ поръ продолжаютъ оставаться на уголовно-правовой точкѣ зрѣнія [3]). Они, конечно, признаютъ существованіе въ положительномъ правѣ многочисленныхъ отклоненій отъ общихъ началъ уголовнаго права, но одни изъ нихъ считаютъ несущественными, другіе временными и de lege ferenda рекомендуютъ бо́льшее приближеніе къ уголовно-правовымъ требованіямъ [4]).

Пониманіе министерской отвѣтственности, какъ особаго дисциплинарнаго или государственно-правоваго судопроизводства, есть плодъ научной теоріи и вытекло изъ убѣжденія писателей о не-

---

[1]) Ремъ считаетъ, что въ такихъ государствахъ судебная отвѣтственность министровъ будетъ частью уголовной, частью политической. *Rehm*, S. 335. „In Wahrheit hat die Ministeranklage dieser Verfassungen ihre rechtliche Natur geändert. Sie ist teils kriminelle, teils politische Verantwortlichkeit. Bald verfolgt sie den Rechts-bald einen politischen Zweck“.

[2]) *Rehm*, ibidem. *Pistorius*, S. 13.

[3]) *Maurer*, S. 37. „Wiewohl auch in Deutschland politische Momente allmälig einen ziemlich grossen Einfluss erreichten, ist heutzutage die juristisch-kriminalistische Behandlung doch noch die überwiegende“.

[4]) Уголовная теорія особенно горячо отстаиваетъ *Hauke* см. особ. S. 18, ff.

возможности считать это судопроизводство уголовнымъ въ виду массы существенныхъ уклоненій отъ положеній уголовнаго права.

Уклоненія же эти происходили въ силу чисто политическихъ соображеній. И отвѣтственность за нецѣлесообразныя дѣянія, и большій объемъ вмѣняемости, и дискреціонная власть суда въ отношеніи преступленій и наказаній, и нѣкоторыя другія особенности вызывались и оправдывались на практикѣ чисто политическими мотивами. Этими же мотивами старалась оправдать ихъ необходимость и теорія. Если мы примемъ во вниманіе, что судебный видъ министерской отвѣтственности есть только одинъ изъ способовъ контроля, осуществляемаго народнымъ представительствомъ за дѣятельностью министровъ, и что кромѣ него существуетъ еще политическая или парламентарная отвѣтственность министровъ, а также что министры отвѣчаютъ за свою дѣятельность и передъ главой государства, и передъ общими уголовными и гражданскими судами [1], и, наконецъ, передъ общественнымъ мнѣніемъ страны, то опасенія, высказываемыя многими писателями, будто все государство чуть ли не погибнетъ и нѣтъ никакой защиты противъ необдуманныхъ, коварныхъ и вредныхъ, но формально-законныхъ дѣяній министровъ, окажутся очень и очень преувеличенными. При все болѣе и болѣе развивающемся правовомъ сознаніи въ средѣ современныхъ народовъ врядъ ли справедливо отстаивать произволъ суда либо отвѣтственность за дѣяніе совершенное кѣмъ-либо безъ всякаго умысла съ его стороны или даже вопреки его желанію, хотя бы исходя изъ важныхъ политическихъ мотивовъ. De lege ferenda мы думаемъ необходимо требовать возможно большаго приближенія особой судебной отвѣтственности къ общей уголовно-правовой. Это всегда будетъ нѣсколько особая уголовно-правовая отвѣтственность уже по одному тому, что установляются особые обвинительные органы и особые суды. Но въ отношеніи вмѣняемости, опредѣленія преступныхъ дѣяній и проч. слѣдовало бы возможно ближе держаться уголовно-правовыхъ началъ. И въ уголовномъ правѣ существуютъ исключенія изъ общаго правила.

Въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ случаяхъ наказывается не только умышленная, но и неосторожна вина, въ нѣкоторыхъ преступленіяхъ (напр. у насъ въ преступленіяхъ государствен-

[1]) Въ имущественномъ отношеніи. См. далѣе о гражданской отвѣтственности министровъ.

ныхъ) наказывается не только покушеніе, но и приготовленіе и даже голый умыселъ, и, однако, преступленія эти не теряютъ уголовнаго характера. Нѣкоторыя отклоненія, вызываемыя политическими мотивами, поэтому не измѣняютъ уголовной природы отвѣтственности, но необходимо, чтобы по возможности ихъ было меньше. Министры могутъ въ силу особаго ихъ положенія совершать нѣкоторыя особыя правонарушенія. Эти должностныя правонарушенія министровъ могутъ и должны быть обозначены въ особомъ законѣ. Объемъ этихъ дѣяній въ разныхъ государствахъ будетъ, разумѣется, различенъ, въ зависимости отъ политическаго устройства государства, отъ власти ввѣряемой министрамъ, отъ отношеній ихъ къ палатамъ и т. д. Но самимъ министрамъ, суду и всѣмъ третьимъ лицамъ должно быть точно извѣстно, за что министры подлежатъ отвѣтственности, что будетъ имъ вмѣнено судомъ въ вину, и какую кару они понесутъ за то или иное преступное дѣяніе.

Особаго государственно-правового судебнаго права до сихъ еще не существовало. Извѣстная часть нѣмецкихъ писателей съ легкой руки Писторіуса желаетъ установить таковое. Въ этомъ она подкрѣпляется современнымъ хаотическимъ состояніемъ института судебной министерской отвѣтственности въ большинствѣ государствъ. Но de lege ferenda подобное рѣшеніе вопроса врядъ ли возможно считать правильнымъ. Въ насъ, по крайней мѣрѣ, оно возбуждаетъ большія сомнѣнія.

Въ новое время въ наукѣ все болѣе и болѣе становится аксіомой то положеніе, что правовые институты отличаются другъ отъ друга и опредѣляются главнымъ образомъ той цѣлью, которую они преслѣдуютъ.

Институтъ министерской отвѣтственности, понимаемый какъ отвѣтственность высшихъ органовъ государственнаго управленія передъ народнымъ представительствомъ, имѣетъ въ цѣломъ политическую цѣль. Какъ судебный видъ министерской отвѣтственности, такъ и политическая отвѣтственность министровъ преслѣдуютъ задачу обезпеченія хорошаго управленія государствомъ. Моль считалъ цѣлью министерской отвѣтственности обезпеченіе правъ гражданъ, закрѣпленныхъ за ними конституціей, Писторіусъ—защиту конституціи, т. е. основныхъ началъ государственнаго устройства, Гауке—гарантію законности въ государственномъ управленіи. Большинство писателей сходится въ томъ, что отвѣтственность министровъ имѣетъ

цѣлью служить съ одной стороны коррективомъ безотвѣтственности главы государства, а съ другой гарантіей соблюденія законности въ государствѣ, въ особенности же гарантіей ненарушимости законовъ основныхъ. Намъ кажется, что всѣ эти опредѣленія цѣли министерской отвѣтственности нѣсколько узки. Необходимо не упускать изъ виду, что министры отвѣтственны не только за конституціонность и законность своихъ дѣяній, но и за полезность, цѣлесообразность ихъ.

Въ виду этого главной цѣлью министерской отвѣтственности въ цѣломъ будетъ обезпеченіе хорошаго, полезнаго государству и гражданамъ управленія. Къ цѣли этой главнымъ образомъ и стремится современное правовое конституціонное государство. Регулированіе правовыми нормами всѣхъ важнѣйшихъ началъ политическаго устройства и главнѣйшихъ проявленій политической жизни страны, наибольшая гласность въ веденіи государственныхъ дѣлъ, установленіе народнаго представительства, участвующаго въ изданіи законовъ и въ контролѣ за дѣятельностью правительства—все это имѣетъ цѣлью организовать возможно лучшее управленіе. Контроль народнаго представительства за государственнымъ управленіемъ является однимъ изъ самыхъ дѣйствительныхъ средствъ, а вытекающая изъ него отвѣтственность министровъ—самой дѣйствительной гарантіей хорошаго управленія. Отрицаніе контроля и министерской отвѣтственности есть отрицаніе конституціоннаго государства, говоритъ нѣмецкій ученный Генель [1]). Наряду съ этой главной цѣлью министерская отвѣтственность имѣетъ и другія. Въ монархическихъ странахъ и тѣхъ республиканскихъ, которыя допускаютъ безотвѣтственность главы государства въ цѣломъ или отчасти, она призвана служить коррективомъ безотвѣтственности главы государства. Она обезпечиваетъ ненарушимость конституціи и законовъ. Она, наконецъ, какъ правильно указалъ Лоренцъ фонъ Штейнъ, имѣетъ задачей охранять границу между закономъ и административными распоряженіями [2]). Но всѣ эти цѣли подчи-

---

[1]) *Haenel*, Studien, t. II. S. 157.

[2]) Эту цѣль министерской отвѣтственности подчеркиваетъ также Еллинекъ въ сочиненіи Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887, S. 396. „Die Garantien für die Einhaltung der Competenzgrenzen zwischen Gesetz und Verordnung, der Erfüllung der verfassungsmässig vorgeschriebenen Bedingungen für die rechtliche Existenz derselben liegen zunächst in der Ministerverantwortlichkeit“.

няются и служатъ главной цѣли—гарантіи возможно лучшаго управленія государствомъ. Цѣль эта есть чисто политическая цѣль, почему и весь институтъ принимаетъ нѣсколько политическій оттѣнокъ. Въ виду этого нѣкоторые изслѣдователи находятъ возможнымъ министерскую отвѣтственность въ цѣломъ независимо отъ способовъ ея осуществленія называть отвѣтственностью политической. Судебная отвѣтственность возбуждается всюду политическимъ факторомъ народнымъ представительствомъ. Она служитъ также и поддержанію существущихъ отношеній власти въ государствѣ.

Мы возстаемъ однако противъ именованія судебной министерской отвѣтственности политической, такъ какъ считаемъ необходимымъ примѣненіе ея исключительно въ случаяхъ совершенія министрами преступныхъ дѣяній. Служа также и цѣлямъ поддержанія извѣстнаго строя, этотъ видъ министерской отвѣтственности долженъ имѣть уголовно-правовой характеръ. Палатамъ въ силу соображеній государственнаго характера присваивается право возбуждать обвиненіе противъ министровъ. Но самый судъ не долженъ быть обращаемъ въ орудіе разрѣшенія вопросовъ политической цѣлесообразности. Ограничиваясь обезпеченіемъ закономѣрности управленія, судебная отвѣтственость министровъ не должна идти далѣе и брать на себя провѣрку цѣлесообразности правительственныхъ актовъ. Этой цѣли должна служитъ политическая или парламентарная отвѣтственность министровъ и только она одна.

Болѣе или менѣе подробнаго разбора правовой природы политической отвѣтственности министровъ въ литературѣ не встрѣчается. Это объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что большинство писателей не считаетъ ее, какъ мы видѣли, вообще имѣющей правовой характеръ. Думая, что и этотъ видъ отвѣтственности не лишенъ правового значенія, мы полагали бы, что необходимо считать его особымъ институтомъ государственнаго права, преслѣдующимъ въ конечномъ итогѣ одинаковыя цѣли съ судебной отвѣтственностью.

Ходячее традиціонное представленіе объ обоихъ видахъ отвѣтственности понимаетъ дѣло такъ, что отвѣтственность за законность министерскихъ дѣяній должна осуществляться судебнымъ порядкомъ, отвѣтственность же за цѣлесообразность ихъ путемъ политической отвѣтственности. Это, какъ мы уже видѣли, неправильно. De lege lata законодательство и практика допускаютъ осуществленіе отвѣтственности и за тѣ и за другія дѣянія безразлично

въ обѣихъ формахъ. De lege же ferenda наиболѣе правильно было бы, чтобы отвѣтственность за беззаконныя должностныя дѣянія осуществлялась въ формахъ особой судебной процедуры, при чемъ были бы изданы особые законы, регулирующіе случаи ея примѣненія. Что же касается политической или парламентской отвѣтственности, то объектомъ ея должны быть исключительно должностныя дѣянія министровъ. Это единственное ограниченіе области ея примѣненія. Затѣмъ, она можетъ и должна одинаково распространяться, какъ на незаконныя, такъ и на вредныя, просто нецѣлесообразныя дѣйствія министровъ. Въ виду необходимости ограниченія объекта примѣненія судебной отвѣтственности министровъ политическая отвѣтственность должна получить возможно бо́льшее примѣненіе и значеніе. Осудить министра за дѣяніе, совершенное имъ безъ злого умысла по простому неумѣнію либо незнанію, противорѣчитъ современному правосознанію, но высказать ему публично, въ особыхъ торжественныхъ формахъ порицаніе, указать ему на его непониманіе извѣстныхъ отношеній, мѣръ и обстоятельствъ, на неспособность его и прочее и тѣмъ побудить его измѣнить тѣ или иныя мѣры или всю политику управленія или даже уйдти въ отставку, а главѣ государства указать этимъ путемъ необходимость устраненія таковаго министра—во многихъ случаяхъ будетъ и справедливо и полезно. При посредствѣ ряда мѣръ, коими осуществляется эта отвѣтственность, запросовъ, интерпелляцій, анкетъ и т. под., освѣщается положеніе дѣлъ въ государствѣ. Мракъ канцелярской тайны разсѣивается, и путемъ гласной критики палатъ и публичнаго разъясненія министровъ многое становится яснымъ, многое во время можетъ быть предупреждено и исправлено и многое получитъ иное освѣщеніе и направленіе. Политическая отвѣтственность дополняетъ и во многомъ замѣняетъ судебную отвѣтственность. Шире и ея задачи. Кромѣ цѣлей преслѣдуемыхъ судебной отвѣтственностью она имѣетъ цѣлью обезпечить гражданамъ государства вліяніе на управленіе. Эта цѣль особенно ярко выступаетъ въ парламентарныхъ государствахъ.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Организація судебной и политической отвѣтственности министровъ.

Что касается судовъ, которымъ должны быть подсудны министры, обвиняемые народнымъ представительствомъ за преступныя должностныя дѣянія, то въ различныхъ государствахъ примѣняются самыя разнообразныя системы. Писатели также предлагаютъ разные способы организаціи этихъ судовъ [1]). Относительно преимуществъ той или иной системы высказано было много различныхъ соображеній, стоящихъ въ зависимости отъ того, какъ понимаетъ данный писатель природу судебной министерской отвѣтственности, ея объемъ, цѣли и значеніе.

Писатели, придерживающіеся уголовной теоріи, требуютъ по большей части передачи суда высшимъ судебныхъ органамъ государства или организаціи особаго суда изъ опытныхъ судебныхъ элементовъ. Придерживающіеся государственно-правовой теоріи, указывая на политическое значеніе суда, желаютъ такой организаціи, при которой въ составъ суда входили бы лица хорошо знакомыя съ государственнымъ управленіемъ, съ веденіемъ государственной политики.

Всѣ писатели единогласно сходятся въ томъ, что судъ надъ министрами долженъ обладать слѣдующими качествами. Онъ дол-

---

[1]) Спеціально о судахъ для разбора преступныхъ дѣяній министровъ см. *Murhard*, Staatsgerichtshof. (Staatslexicon von *Rotteck* und *Welker*, XIV, S. 763. ff.) *Lair*, Les hautes cours politiques, Paris 1889. Также очень подробныя разсужденія у *Mohl*'я, указ. соч., S. 270—417.

женъ быть безпартійнымъ, не долженъ вмѣшиваться въ борьбу политическихъ страстей. Онъ долженъ быть также независимымъ. Независимымъ какъ отъ правительства, такъ и отъ народнаго представительства. На практикѣ обыкновенно примѣняются три системы судовъ. Судъ предоставляется или верхней палатѣ народнаго представительства, или высшему судебному органу въ государствѣ, или, наконецъ, особому, спеціально для данной цѣли организованному суду. Первая система существуетъ въ Англіи. Она развилась тамъ исторически. Палата лордовъ съ древнѣйшихъ временъ имѣла право суда надъ высшими государственными чиновниками. Изъ Англіи этотъ институтъ былъ заимствованъ многими государствами континента, и многіе писатели являлись горячими его защитниками. Его защищали изъ старыхъ писателей Монтескье, Делольмъ, Бенжаменъ Констанъ [1]), Росси [2]) и Блюнчли [3]). Изъ новыхъ Герцогъ Де-Брольи [4]) во Франціи и Рёсслеръ [5]) въ Германіи. Новѣйшіе писатели справедливо возстаютъ противъ этой системы. Совершенно правильно указывается, что въ Англіи палата лордовъ являлась и до сихъ поръ еще является въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ общимъ высшимъ судебнымъ органомъ страны, чего нѣтъ въ другихъ государствахъ, слѣпо перенявшихъ въ этомъ отношеніи только форму, а не существо англійскаго устройства.

Верхняя палата, обладая высокими качествами для политической оцѣнки дѣяній министровъ, не можетъ быть признана, однако, подходящимъ органомъ для суда надъ министрами ни съ точки зрѣнія безпартійности, ни съ точки зрѣнія независимости. Постоянно соприкасаясь съ политическими вопросами, имѣя близкое повседневное общеніе съ министрами, верхняя палата очень часто можетъ быть заинтересованной стороной въ процессѣ надъ министрами. Верхняя палата можетъ преслѣдовать политику противуположную политикѣ нижней палаты и при разрѣшеніи вопроса о виновности министровъ исходить изъ чисто политическихъ, а не судейскихъ соображеній, увлекаемая политическими страстями. Она

---

[1]) См. *Frisch*, S. 272 und ff.

[2]) *Rossi*, op. cit., t. IV, p. 397.

[3]) *Bluntschli*, Staatswörterbuch, Bd. X, S. 753.

[4]) *Duc-de-Broglie*, Vues sur le gouvernement de la France, p. 322 et suiv.

[5]) *Rössler*, Studien, II, S. 89.

можетъ имѣть свои симпатіи и антипатіи въ отношеніи тѣхъ или иныхъ министровъ и намѣренно или невольно руководиться ими въ своихъ рѣшеніяхъ.

Въ отношеніи независимости верхнія палаты также заставляютъ желать очень многаго, ибо въ дѣйствительности онѣ почти всегда на сторонѣ правительства, въ особенности въ тѣхъ государствахъ, гдѣ члены верхнихъ палатъ назначаются главой государства. Правда, въ верхнихъ палатахъ составленныхъ путемъ выбора отъ населенія независимости можетъ быть больше, но и здѣсь соображенія о партійности вполнѣ примѣнимы, и выборныя палаты можетъ быть еще въ бо́льшей степени являются пристрастными въ разрѣшеніи политическихъ вопросовъ или вопросовъ соприкасающихся съ политикой.

Всѣ эти соображенія приводятъ къ тому, что въ послѣднее время даже сторонники расширенія отвѣтственности министровъ на дѣянія не только незаконныя, но и нецѣлесообразныя и считающіе судебную отвѣтственность министровъ особымъ государственно-правовымъ судомъ, высказываются противъ суда верхней палаты. Будучи хорошо знакомы съ вопросами политики и государственнаго управленія, члены верхнихъ палатъ въ большинствѣ плохіе юристы. Судъ же надъ министрами, хотя и есть судъ, призванный къ разрѣшенію преступныхъ дѣяній политическаго характера, но все же долженъ руководиться началами права.

Въ этомъ отношеніи другая система—передача суда высшему судебному органу въ странѣ—является болѣе удовлетворительной.

Судьи высшаго суда обладаютъ вполнѣ качествами необходимыми для юридической оцѣнки вопроса о виновности министровъ. Но судъ этотъ неудовлетворителенъ въ другомъ отношеніи. Незнакомые съ политикой судьи будутъ смотрѣть слишкомъ узко на дѣло. Политическая сторона процесса, политическая обстановка дѣла для нихъ всегда будетъ нѣсколько неясна. Преступныя же дѣянія министровъ въ силу особаго положенія и значенія министерской должности въ конституціонномъ государствѣ очень часто будутъ имѣть политическій оттѣнокъ. Тѣ или иныя обстоятельства, тѣ или иныя государственно-политическія соображенія очень часто играютъ большую роль при разрѣшеніи вопросовъ о виновности министровъ.

Кромѣ того и съ точки зрѣнія независимости суда высшіе суды общаго права будутъ не совсѣмъ удовлетворительны, въ особенности въ тѣхъ государствахъ, гдѣ судьи назначаются правительствомъ. Противъ послѣдняго соображенія возстаетъ Lucz [1]), указывая, что въ конституціонномъ государствѣ суды признаются независимыми, что гарантируется конституціей. Независимость суда, равно какъ и самый институтъ министерской отвѣтственности, зависятъ, по его мнѣнію, отъ того, насколько вообще въ народѣ развиты чувства законности и конституціонности, а не отъ того или иного способа организаціи суда.

Мы думаемъ, однако, что въ такихъ исключительныхъ процессахъ, какъ процессъ надъ министрами не слѣдуетъ полагаться только на одно чувство законности и ставить судей въ такое положеніе, которое подвергало бы искушенію это ихъ чувство. Чтобы ни гласили конституція и законы о независимости судей, но фактически такая зависимость всегда будетъ ощущаться судьей, назначеніе и награды котораго зависятъ отъ правительства.

Въ Бельгіи, на которую всегда указываютъ, какъ на образецъ подобнаго устройства суда, судъ надъ министрами принадлежитъ высшему кассаціонному суду. Судъ этотъ поставленъ довольно самостоятельно и независимо. Члены его назначаются королемъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ въ двойномъ числѣ самимъ судомъ и сенатомъ, верхней палатой Бельгіи. Такимъ образомъ онъ не можетъ быть сравниваемъ съ высшими судами другихъ государствъ, гдѣ члены этихъ судовъ назначаются правительствомъ. Онъ можетъ быть признанъ удовлетворительнымъ съ точки зрѣнія безпартійности и независимости, но не съ точки зрѣнія компетентности, такъ какъ состоитъ исключительно изъ судей.

Изъ писателей за высшій судъ общаго права высказываются изъ старыхъ Буддеусъ [2]), Бишофъ [3]) и Кершовъ [4]), а изъ новыхъ Люцъ [5]), который, впрочемъ, держится того мнѣнія, что судъ этотъ долженъ быть высшимъ общимъ судомъ публичнаго права, т. е. высшимъ судомъ административной юстиціи, такъ какъ этимъ су-

---

[1]) *Lucz*, S. 45.

[2]) *Buddeus*, S. 78 und ff.

[3]) *Bischof*, S. 79.

[4]) *Kerchove*, p. 152 et suiv.

[5]) *Lucz*, S. 47, 48. За систему высшихъ обыкновенныхъ судовъ высказывается также *А. С. Алексѣевъ*. Наз. соч., стр. 57.

дамъ поручается разрѣшеніе вопросовъ публичнаго права, къ каковымъ по своей природѣ и относится судъ надъ министрами. Самуэли[1]) считаетъ лучшимъ судомъ для тѣхъ государствъ, гдѣ существуетъ авторитетно поставленный и независимый, составленный изъ опытныхъ юристовъ и государственныхъ людей, государственный совѣтъ, юрисдикцію этого учрежденія. Это лучшій органъ для осуществленія дисциплинарной отвѣтственности высшихъ органовъ государственнаго управленія. Въ тѣхъ же государствахъ, гдѣ подобнаго учрежденія не существуетъ, долженъ быть, по его мнѣнію, образованъ особый спеціальный судъ, независимый ни отъ правительства, ни отъ народнаго представительства. Члены этого суда должны соединять въ себѣ качества судей и государственныхъ людей. Они должны быть juristisch durchgebildete Staatsmänner.

Большинство новѣйшихъ писателей совершенно справедливо высказывается за образованіе особаго спеціальнаго суда [2]).

Организовывая спеціально для данной цѣли судъ, легче можно избѣгнуть тѣхъ темныхъ сторонъ, которыя представляютъ въ этомъ отношеніи различныя учрежденія, призванныя по своей природѣ осуществлять другія задачи, и на которыя разрѣшеніе вопросовъ о виновности министровъ переносится какъ нѣчто побочное. Здѣсь можно легче достигнуть того, чтобы и политическіе интересы и юридическая сторона дѣла не потерпѣли ущерба. Легче возможно разрѣшить и вопросъ о независимомъ положеніи суда и о безпартійности, незаинтересованности его [3]).

Стремиться указать наиболѣе раціональную систему организаціи этого особаго суда надъ министрами, годную для всѣхъ временъ и всѣхъ государствъ, было бы невыполнимой задачей. Здѣсь многое безъ сомнѣнія должно зависѣть отъ временныхъ и мѣст-

---

[1]) *Samuely* S. 101.

[2]) Сюда приналлежатъ *Mohl*, S. 375; *Hauke*, S. 112; *Pistorius*, S. 175; *Frisch* S. 279; *Maurer*, S. 48; *Krieghoff*, S. 20. Къ этому взгляду повидимому склоняется и *А. Д. Градовскій* Гос. право важн. Европ. державъ, т. II, стр. 503 и сл.

[3]) Въ литературѣ приводились еще примѣры установленія *единоличнаго судьи* надъ министрами, имѣвшіе мѣсто въ Арагоніи и Венгріи въ средніе вѣка. (Ср. *Mohl*, S. 359, *Bischof*, S. 79, *Frisch*, S. 265 ff).

Моль упоминаетъ о возможности передачи суда *юридическому факультету*, а также *верхней палатѣ иностраннаго государства*. Реальнаго значенія въ настоящее время всѣ подобныя системы суда имѣть не могутъ.

ныхъ условій, отъ организаціи судовъ въ странѣ и значенія судебныхъ и административныхъ органовъ, отъ тѣхъ или иныхъ государственно-политическихъ и юридическихъ началъ, управляющихъ организаціей даннаго государства, отъ тѣхъ или иныхъ административныхъ традицій и т. под. Можно только указать, что наилучшей системой при всякомъ конституціонномъ устройствѣ была бы такая, которая обезпечила бы компетентность, независимость и безпристрастіе суда. Для этого необходимо, чтобы въ судѣ по возможности одинаково были представлены юридическіе и политическіе элементы, и чтобы судьи, стоя вдали отъ активной политики, были вмѣстѣ съ тѣмъ независимы ни отъ правительства, ни отъ народнаго представительства.

Моль[1]) предлагалъ въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ существуетъ верхняя палата, организовать особый государственный судъ надъ министрами путемъ соединенія верхней палаты съ высшимъ судомъ общаго права. Такимъ образомъ въ составъ суда войдутъ политическіе и юридическіе элементы, и судъ будетъ достаточно компетентнымъ и независимымъ. Подобная организація суда врядъ ли однако можетъ быть признана удовлетворительной. Для того, чтобы вполнѣ достигать своей цѣли, судъ этотъ долженъ имѣть равное число юристовъ и членовъ верхней палаты. Но прибавить къ числу членовъ верхней палаты, обыкновенно достаточно многочисленной, еще таковое же число судей, значитъ создать такой огромный по численности членовъ судебный трибуналъ, который не въ состояніи будетъ успѣшно выполнить въ силу своего многолюдства возложенныя на него важныя задачи правосудія[2]). Въ государствахъ гдѣ нѣтъ верхнихъ палатъ Моль стоитъ за предоставленіе суда надъ министрами высшему общему суду.

Французскіе писатели Clos, Perrin, Inquinbert[3]) лучшимъ судомъ считаютъ судъ, составленный изъ судей высшаго суда страны и особаго организованнаго для этой цѣли суда присяжныхъ. Соединеніе политическихъ и юридическихъ алементовъ, предлагаемое

---

[1]) *Mohl*, S. 375. *Samuely*, 8. 106. Anm. 3 и *Frisch*, S. 280. отмѣчаютъ здѣсь непослѣдовательность Моля въ томъ отношеніи, что онъ требуетъ, чтобы право обвиненія было предоставлено обѣимъ палатамъ.

[2]) Ср. *Frisch*, S. 280.

[3]) *Clos* p. 171. *Perrin*, p. 142. *Inquinbert*, p, 211 et suiv.

большинствомъ нѣмецкихъ ученыхъ, кажется имъ непріемлемымъ. Это значило бы ввести политику въ судъ, откуда исчезнетъ правосудіе[1]). Мы думаемъ, однако, что введеніе въ составъ суда надъ министрами кромѣ юристовъ также и лицъ хорошо знакомыхъ съ пріемами управленія, техникой его, знающихъ условія государственной жизни и проч. не есть еще обязательно введеніе политики въ судъ. Если государственные люди введенные въ составъ этого суда будутъ стоять вдали отъ активнаго управленія и не ждать никакихъ выгодъ отъ него, если они не будутъ вмѣшиваться въ борьбу политическихъ партій и будутъ поставлены независимо отъ правительства и парламента, то политикѣ въ ихъ рѣшеніяхъ не будетъ мѣста. Они только помогутъ суду своимъ знаніемъ дѣла разрѣшить съ большей справедливостью подчасъ очень сложные вопросы, соприкасающіеся съ вопросами о виновности того или другого министра въ данномъ случаѣ и обуславливающіе эту виновность. Слово „политическій" имѣетъ нѣсколько значеній. Французскіе авторы, употребляя его, очевидно разумѣли извѣстную партійность, полагая, что государственные люди введенные въ составъ суда неизбѣжно внесутъ съ собой духъ какого-либо политическаго направленія, наруша тѣмъ безпристрастность рѣшеній суда. Но преступныя должностныя дѣянія министровъ имѣютъ несомнѣнно извѣстную политическую окраску, такъ какъ вытекаютъ изъ существа министерской должности, должности въ конституціонномъ государствѣ, если можно такъ выразиться, политико-административной. Преступныя дѣянія министровъ въ большинствѣ случаевъ будутъ политическія правонарушенія, въ томъ смыслѣ, что предполагаютъ либо посягательство на государственное устройство страны, либо на политическія права гражданъ и государственныхъ учрежденій. Они обуславливаются также очень часто политическими мотивами и стоятъ въ зависимости отъ различныхъ политическихъ комбинацій, отъ внѣшнихъ и внутреннихъ условій политической жизни страны и т. под. Вся эта политическая сторона дѣла при разрѣшеніи юридическаго вопроса о виновности министровъ требуетъ солидныхъ государствен-

---

[1]) При этомъ цитируются слова Гизо: „dès que la politique pénètre dans l'enceinte des tribunaux, peu importent la main et l'intention qui lui en ont fait franchir le seuil, il faut que le justice s'enfuie. Entre la politique et la justice toute intelligence est corruptrice tout contact est pestilentiel".

но-политическихъ свѣдѣній, и присутствіе въ судѣ лицъ обладающихъ таковыми необходимо для вѣрнаго, справедливаго разрѣшенія дѣла. Политическіе элементы въ судѣ въ смыслѣ присутствія въ немъ лицъ свѣдущихъ въ вопросахъ государственной политики и управленія не только не изгонятъ правосудіе, но укрѣпятъ его. Конечно необходимо, чтобы государственные мужи призванные засѣдать въ судѣ были независимы и безпристрастны. Какъ достигнуть наиболѣе удачнаго въ этомъ отношеніи выбора, это зависитъ отъ государственной организаціи каждой страны. Тамъ, гдѣ существуетъ какое-либо достаточно самостоятельно поставленное въ отношеніи правительства высшее административное или судебно-административное учрежденіе вродѣ напримѣръ государственнаго совѣта или высшаго независимаго суда административной юстиціи, было бы цѣлесообразно составить высшій судъ для разбора преступныхъ дѣяній министровъ на половину изъ членовъ этого учрежденія и на половину изъ членовъ высшаго суда страны, установивъ, чтобы судьи назначались главой государства изъ кандидатовъ, представляемыхъ этими двумя учрежденіями изъ своей среды. Такой судъ обладалъ бы, кажется намъ, и достаточной компетентностью и необходимой независимостью. Поручать выборъ судей правительству или народному представительству мы находимъ менѣе цѣлесообразнымъ съ точки зрѣнія независимости суда. Скорѣе можно одобрить въ нѣкоторыхъ случаяхъ избраніе ихъ обѣими сторонами въ равномъ числѣ. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ трудно организовать выборъ въ составъ суда независимыхъ государственныхъ людей, потому что не существуетъ болѣе или менѣе независимо поставленныхъ въ отношеніи правительства высшихъ административныхъ мѣстъ, лучше будетъ организація суда изъ однихъ судей высшаго суда, имъ избранныхъ. Хотя она и не является, какъ мы видѣли, вполнѣ удовлетворительной съ точки зрѣнія компетенціи, но это все же меньшее зло, чѣмъ зависимость и пристрастность судей.

Относительно рекомендуемаго французскими писателями введенія въ составъ особаго суда надъ министрами института присяжныхъ слѣдуетъ, кажется намъ, высказаться отрицательно.

Еще Моль [1]) достаточно выяснилъ непригодность института присяжныхъ въ данномъ случаѣ. Присяжные въ разрѣшеніи поли-

---

[1]) *Mohl*, S. 32 und ff.

тическихъ преступленій и вообще дѣлъ съ политической подкладкой являются наиболѣе зависимыми, чѣмъ какіе-либо иные судьи. Моль рѣшительно возражаетъ противъ введенія вообще института присяжныхъ для разрѣшенія какихъ бы то ни было политическихъ преступленій, а тѣмъ болѣе преступныхъ дѣяній министровъ. Присяжные легче чѣмъ профессіональные судьи доступны давленію правительства и въ особенности общественнаго мнѣнія. Политическія страсти отражаются на этомъ судѣ болѣе чѣмъ на какомъ-либо иномъ. Судъ этотъ не можетъ быть признанъ достаточно удовлетворительнымъ и съ точки зрѣнія компетентности.

Perrin и Inquinbert по примѣру Лера[1]) рекомендутъ для Франціи составленіе суда изъ высшихъ судей страны и жюри присяжныхъ, особо для этой цѣли организованнаго, въ составъ котораго входили бы члены органовъ мѣстнаго управленія генеральныхъ совѣтовъ и члены Institut de France, адвокатскихъ корпорацій, коммерческихъ палатъ и т. под. Подобное жюри кажется имъ достаточно и независимымъ и компетентнымъ для разрѣшенія вопросовъ факта въ преступныхъ дѣяніяхъ министровъ[2]). Мы думаемъ однако, что генеральные совѣтники, адвокаты и другіе члены этого особаго жюри присяжнихъ не вполнѣ свободны отъ той критики, которая была направлена Молемъ противъ суда присяжныхъ въ политическихъ вопросахъ вообще.

Во Франціи система соединенія профессіональныхъ судей и жюри присяжныхъ особо организованнаго для суда надъ министрами установлена была конституціей 1791 года, а также конституціями VIII года республики, конституціей 1848 года и сенатусконсультомъ 10-го Іюля 1852 года.

Мысль о созданіи таковаго суда тамъ не нова. Комбинаціи для созданія жюри присяжныхъ предлагались самыя разнообразныя, но намъ кажется, что самая мысль о созданіи таковаго жюри въ какомъ бы то ни было составѣ не можетъ быть признана удачной.

[1]) *Lair*, op. cit. p. 420.

[2]) *Perrin*. p. 147. „Nous estimons qu'une Haute Cour, ainsi composée de jurés et de magistrats de l'ordre le plus élevé, constitue non pas un tribunal d'exception proprement dit,—le mot prête trop à l'équivoque,—mais une juridiction vraiment supérieure, chargée d'appliquer la loi dans les formes ordinaires. Le jury juge le fait, les magistrats prononcent la peine C'est la Cour d'assises de droit commun élevée à sa dernière puissance.

Что касается права преданія министровъ суду, то всѣ изслѣдователи согласны, что оно должно принадлежать народному представительству. Надзирая за дѣятельностью правительства, народное представительство является и наиболѣе компетентнымъ и наиболѣе независимо поставленнымъ органомъ для возбужденія преслѣдованій такихъ лицъ какъ министры. Въ наукѣ и въ законодательствахъ ни одно положеніе не нашло, по словамъ Моля [1]), болѣе единодушнаго признанія какъ то, что обвиненіе министровъ передъ особымъ судомъ не должно принадлежать частнымъ лицамъ [2]). Допустить подобное положеніе вещей -значило бы создать невозможное положеніе для министровъ. Своей дѣятельностью министры неизбѣжно затрагиваютъ массу частныхъ интересовъ, самолюбій, расчетовъ и проч. Можно сказать, что чѣмъ добросовѣстнѣе, энергичнѣе будетъ министръ, тѣмъ болѣе дѣятельность его вызоветъ критики и неудовольствій со стороны отдѣльныхъ лицъ. Предоставить всѣмъ этимъ лицамъ право возбуждать обвиненія противъ министровъ, значило бы завалить судъ процессами, которые хотя бы и были разрѣшены въ пользу министра, но сильно затруднили бы ему отправленіе его дѣятельности, а суду задали бы массу лишней работы. Достаточно, чтобы частныя лица имѣли право привлеченія министровъ къ отвѣтственности въ гражданскомъ порядкѣ передъ общими судами за нарушеніе ихъ матеріальныхъ интересовъ. Можно возразить, что каждый гражданинъ заинтересованъ въ хорошемъ управленіи и долженъ имѣть право требовать разслѣдованія преступныхъ должностныхъ дѣяній высшихъ лицъ, которымъ поручается это управленіе и наказанія и удаленія послѣднихъ въ случаѣ вины съ ихъ стороны. Но для этого съ успѣхомъ можетъ служить въ конституціонныхъ странахъ гласная критика министерскихъ дѣяній въ общественныхъ собраніяхъ и въ печати и, наконецъ, право петицій, направляемыхъ къ народному представительству, каковымъ путемъ

---

[1]) *Mohl* S. 217.

[2]) См. однако *Ludwig Hoffmann.* Die Staatsbürgerlichen Garantieen. Leipzig. 1831, S. 356. „Ieder Staatsbürger muss befugt sein die Anklage gegen Minister oder Beschwerde gegen ihre Amtsführung anzustellen, weil die öffentlichen Autoritäten gar viele Vor-Um-und Rücksichten zu haben pflegen, um die Minister zu schonen“. Въ этомъ смыслѣ было высказано предложеніе также на вѣнскомъ конгрессѣ представителями имперскаго дворянства. См. *Frisch.* S. 264.

послѣднее будетъ побуждено къ разсмотрѣнію указанныхъ дѣяній министровъ и къ преданію ихъ суду въ случаѣ обнаруженія дѣйствительной преступности ихъ [1]).

Общіе органы судебнаго обвиненія, представители прокуратуры болѣе чѣмъ частныя лица подходятъ для возбужденія обвиненія. Но они являются органами поставленными въ зависимость отъ правительства. Въ частности привлеченіе напримѣръ къ суду министра юстиціи органомъ общаго прокурорскаго надзора, хотя бы и высшимъ въ государствѣ, но вездѣ подчиненнымъ послѣднему, имъ назначаемымъ и награждаемымъ, врядъ ли можетъ быть рекомендуемо.

Моль разсматриваетъ еще возможность установленія въ государствѣ особыхъ цензоровъ, надзирающихъ за государственнымъ управленіемъ и имѣющихъ право привлеченія къ суду министровъ [2]). Исключительно занятые этимъ дѣломъ, подобные цензоры казалось бы еще болѣе пригодны для этой цѣли, чѣмъ народное представительство, имѣющее кромѣ контроля управленія также много другихъ задачъ.

Однако Моль высказывается противъ этого института. Малолюдная коллегія подобныхъ цензоровъ легко могла бы потерять независимость, легко могла бы быть привлечена правительствомъ на свою сторону. Созданіе же болѣе или менѣе обширной коллегіи изъ достаточно подготовленныхъ къ этому дѣлу достойныхъ лицъ было бы довольно трудно особенно въ небольшихъ государствахъ, ибо требуется уже и безъ того достаточное количество выдающихся людей для образованія какъ народнаго представительства, такъ и суда надъ министрами. Но даже если бы удалось достигнуть болѣе или менѣе удовлетворительной организаціи подобной коллегіи цензоровъ, то все же необходимо высказаться противъ этого института. При существованіи этой коллегіи всѣ правительственные акты должны были бы подвергаться двойному контролю цензоровъ и народнаго представительства. Для всего дѣла государственнаго управленія это явилось бы большей помѣхой и крайне затруднило бы дѣятельность министровъ, только и занятыхъ отчетами двумъ органамъ. Значеніе народнаго представительства при такомъ положеніи вещей существенно бы умалилось, и вся конституціонная

---

[1]) Ср. *Mohl*, S. 220.
[2]) *Mohl*, S. 223.

система была бы расшатана. Лишить народное представительство его контрольныхъ правъ врядъ ли было бы возможно, а два рядомъ стоящіе контрольные органа создали бы крайнюю путаницу въ управленіи и отчетности и поставили бы министровъ въ невозможное положеніе.

Моль приводитъ еще нѣсколько соображеній противъ этого института, но уже вышеприведенныхъ совершенно достаточно, чтобы признать, что организація особой коллегіи цензоровъ для надзора за министрами и для преданія ихъ суду не выдерживаетъ критики. Въ литературѣ и въ жизни институтъ этотъ не нашелъ себѣ приверженцевъ.

Итакъ право возбужденія обвиненія противъ министровъ должно быть предоставлено народному представительству. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ принята однопалатная система, а также въ государствахъ, въ которыхъ судъ надъ министрами передается верхней палатѣ, вопросъ этотъ дальнѣйшихъ затрудненій не встрѣчаетъ. Гдѣ одна палата, тамъ она одна и является обвинительницей. Также и когда судъ поручается или верхней палатѣ цѣликомъ или составляется хотя бы отчасти изъ членовъ верхней палаты, только одна нижняя палата должна имѣть право обвиненія министровъ, такъ какъ одинъ и тотъ же органъ не можетъ отправлять и обвинительныхъ и судебныхъ функцій. Но въ государствахъ съ двухпалатной системой народнаго представительства, въ которыхъ судъ надъ министрами передается общимъ высшимъ судамъ или особому спеціально организованному суду, возникаетъ вопросъ, должно ли обвиненіе министровъ принадлежать одной нижней палатѣ, или общему рѣшенію обѣихъ палатъ, или, наконецъ, каждой палатѣ въ отдѣльности. Каждая изъ этихъ системъ имѣла своихъ приверженцевъ въ наукѣ. За предоставленіе исключительно нижней палатѣ права обвиненія министровъ высказываются Кершовъ, Мауреръ, Перрэнъ [1]). За совмѣстное обвиненіе обѣими палатами—Буддеусъ и Бишофъ [2]). Большинство же писателей придерживается того мнѣнія, что обвиненіе должно быть предоставлено каждой палатѣ парламента въ отдѣльности [3]).

---

[1]) *Kerchove*, p. 140, (Frisch, S. 260 ошибочно утверждаетъ, что Kerchove защищаетъ право обѣихъ палатъ отдѣльно придавать министровъ суду), *Maurer*, S. 46. *Perrin*, p. 169.

[2]) *Buddeus*, S. 64; *Bischaf*, S. 75.

[3]) См. *Mohl*, S. 238; *Samuely*, S. 69; *Hauke*, S. 16; *Pistorius*, S. 172; *Frisch*, S. 260; *Lucz*, S. 41; *Clos*, p. 179.

Мы не встрѣчаемъ мнѣній о предоставленіи права обвиненія исключительно верхней палатѣ. Всѣ писатели признаютъ, что верхнія палаты, призванныя быть представителями наиболѣе консервативныхъ элементовъ, имѣющія своей задачей главнымъ образомъ сдерживать и умѣрять дѣятельность нижнихъ палатъ и вносить элементы постоянства и традицій въ государственную жизнь, въ общемъ мало пригодны для обвиненія высшихъ представителей правительства. Особенно въ государствахъ, гдѣ члены верхнихъ палатъ назначаются монархомъ, при чемъ фактически почти всегда это монаршее назначеніе обуславливается указаніями правительства, верхнія палаты находятся въ зависимости отъ послѣдняго. Но изъ того, что было бы нецѣлесообразно передать верхнимъ палатамъ исключительное право обвиненія, вовсе не слѣдуетъ, что онѣ должны быть совершенно лишены этого права. Кершовъ отрицаетъ за ними это право, исходя изъ тѣхъ соображеній, что верхнія палаты будутъ руководиться при обвиненіи министровъ чисто политическими соображеніями и возбуждать обвиненія противъ министровъ исполняющихъ свой долгъ, въ силу только того, что они имъ неугодны. Но почему нельзя сказать того же и про нижнія палаты? Почему должно думать, что послѣднія будутъ всегда безпристрастны? Право обвиненія не есть еще осужденіе. Несправедливо обвиненный министръ имѣетъ всегда возможность оправдаться передъ судомъ независимымъ и справедливымъ. Лишать верхнюю палату права обвиненія министровъ, исходя только изъ тѣхъ соображеній, что она можетъ злоупотребить этимъ правомъ, кажется намъ неправильнымъ. Буддеусъ и Бишофъ требуютъ, чтобы возбужденіе обвиненія было предоставлено согласному рѣшенію обѣихъ палатъ, исходя изъ тѣхъ соображеній, что право обвиненія виновныхъ министровъ предоставляется народному представительству. Послѣднее же состоитъ обыкновенно изъ двухъ палатъ, и подобно тому, какъ законодательные акты могутъ получить силу только чрезъ согласное постановленіе обѣихъ палатъ, также точно и преданіе министровъ суду должно осуществляться обѣими палатами совмѣстно. Но подобная аналогія съ законодательной дѣятельностью палатъ недопустима. Гауке[1]) очень остроумно замѣтилъ по этому поводу, что для изданія закона требуется также и санкція монарха.

---

[1]) *Hauke*, S. 96.

Право судебнаго обвиненія министровъ палатами, какъ и весь институтъ министерской отвѣтственности, вытекаетъ не изъ законодательныхъ, а изъ контрольныхъ правъ палатъ. Но контроль парламента есть контроль обѣихъ его палатъ. Обѣимъ палатамъ должно быть предоставлено право надзора за дѣятельностью министровъ и право требовать у нихъ отвѣта за беззаконныя дѣянія и предавать суду за таковыя. Правда, нижнія палаты по своему составу, духу въ нихъ господствующему, духу критики, часто даже слишкомъ строгой въ отношеніи правительства, по своей бо́льшей иниціативѣ и проч. болѣе пригодны, какъ органъ обвиненія министровъ. Но и право обвиненія верхнихъ палатъ можетъ быть однако не лишнимъ. Нижнія палаты во многихъ случаяхъ еще болѣе бываютъ пристрастны чѣмъ верхнія, и нѣтъ ничего невозможнаго, особенно при парламентарномъ режимѣ, что единственнымъ средствомъ удалить и подвергнуть наказанію преступнаго министра, поддерживаемаго и прикрываемаго въ нижней палатѣ въ силу духа партійной солидарности, будетъ возбужденіе преслѣдованія верхней палатой. Нельзя допускать, чтобы законы, издаваемые съ согласія обѣихъ палатъ, нарушались безнаказанно только съ согласія одной изъ нихъ, говоритъ нѣмецкій ученый Беръ [1]).

Нѣкоторыя конституціи предоставляютъ кромѣ палатъ также право обвиненія и главѣ государства—монарху. Писторіусъ находитъ ненужнымъ предоставленіе этого права монарху, въ виду того, что послѣдній и безъ суда всегда имѣетъ право удалить министра [2]). Но удаленіе виновнаго министра и даже наложеніе на него какихъ-либо каръ непосредственно главой государства будетъ имѣть совершенно иное значеніе и характеръ, чѣмъ осужденіе его гласнымъ судомъ и наказаніе по закону. Намъ думается, что было бы и справедливо и цѣлесообразно предоставить наравнѣ съ палатами также и монарху право придавать суду министровъ. Фришъ думаетъ, что практическаго значенія это право имѣть не можетъ. До сего времени это такъ и было. Но съ практической точки зрѣнія случай этотъ все же возможенъ и съ теоретической противъ него возражать трудно. Монархъ наравнѣ съ на-

---

[1]) *Bähr.* Der Rechtsstaat Eine publicistische Skizze, Cassel und Göttingen. 1864. S. 81.

[2]) *Pistorius,* S. 171.

роднымъ представительствомъ, если еще не въ бо́льшей степени, имѣетъ право контроля за дѣятельностью министровъ, и если онъ замѣчаетъ преступныя дѣянія, совершаемыя послѣдними, дѣянія, которыя почему либо остаются незамѣченными палатами или покрываемыми ими (возможенъ и такой случай), то отказать ему въ правѣ требовать судебнаго разбирательства этихъ преступныхъ дѣяній и судебной кары министровъ кажется намъ неправильнымъ [1]).

Разбирая порядокъ осуществленія судебной министерской отвѣтственности, необходимо остановиться еще на нѣсколькихъ вопросахъ, не вызывавшихъ въ литературѣ и практикѣ столь существенныхъ разногласій, какъ разсмотрѣнные выше, но имѣющихъ болѣе или менѣе важное значеніе.

Прежде всего, какое значеніе должны имѣть отсрочка и роспускъ парламента въ отношеніи обвиненія, возбужденнаго палатами противъ министра? По отношенію къ дѣятельности парламента вообще признается за правило, что, тогда какъ отсрочка засѣданій палатъ не прекращаетъ, а только временно пріостанавливаетъ теченіе дѣлъ, роспускъ палатъ и закрытіе ихъ сессій, наоборотъ, влекутъ за собой прекращеніе всѣхъ дѣлъ, такъ что впослѣдствіи дѣла не получившія разрѣшенія должны быть вновь возбуждены и разрѣшаемы съ самаго начала. Слѣдуетъ ли примѣнить это общее правило и къ обвиненію палатами министровъ? Моль [2]) отвѣчалъ на этотъ вопросъ утвердительно. Онъ исходилъ при этомъ изъ тѣхъ соображеній, что роспускъ палатъ долженъ прекращать возбужденный процессъ потому, что нѣтъ на лицо обвинителя. Палаты возбудившей процессъ нѣтъ, а потому и самый процессъ естественно долженъ прекратиться, пока новая палата не возбудитъ его опять.

Въ 1685 году англійскій парламентъ принялъ резолюцію, также постановлявшую, что роспускъ палаты общинъ прекращаетъ начатый ею процессъ противъ министровъ

---

[1]) Указывалось между прочимъ, что въ государствахъ, гдѣ преданіе суду министровъ совершается только согласнымъ постановленіемъ обѣихъ палатъ, право монарха предавать суду министровъ дастъ возможность косвеннаго преданія суду ихъ и по желанію одной палаты при посредствѣ монарха. *Heinrich Gessner*. Die Ministerverantwortlichkeit nach hessischem Staatsrecht. Erlangen. 1898. S. 33.

[2]) *Mohl*, S. 246.

Но въ 1791 году послѣ долгихъ дебатовъ было принято парламентомъ противуположное рѣшеніе, и съ того времени положеніе, что роспускъ парламента не прекращаетъ теченія начатаго процесса, является въ Англіи безспорнымъ, твердо установившимся правиломъ.

Въ другихъ государствахъ это правило также признается, и его слѣдуетъ принять, главнымъ образомъ исходя изъ соображеній цѣлесообразности такого порядка вещей.

Въ виду того, что всюду роспускъ палатъ на дѣлѣ зависитъ отъ министерства, принять правило, что роспускъ уничтожаетъ начатый процессъ, значило бы дать возможность обвиненнымъ министрамъ, пользуясь правомъ роспуска, избѣжать суда или по крайней мѣрѣ на долгое время оттянуть его.

Противъ утвержденія Моля, будто за роспускомъ палатъ нѣтъ налицо обвинителей, Фришъ возражаетъ, что палаты обычно поручаютъ поддержаніе обвиненія нѣсколькимъ коммиссарамъ изъ своей среды, при чемъ послѣдніе, не теряя своего мандата и при роспускѣ палатъ, являются обвинителями. Они получили порученіе поддерживать обвиненіе отъ имени палаты, и ни роспускъ, ни отсрочка засѣданій палатъ, ни закрытіе сессіи послѣднихъ не прекращаютъ начатаго процесса, который, разъ будучи возбужденъ, долженъ быть доведенъ до конца [1]. Съ точки зрѣнія чисто теоретической продолженіе полномочій коммиссаровъ палаты въ то время, когда уже не существуетъ самой палаты, ихъ избравшей, можетъ вызывать нѣкоторыя сомнѣнія, но оно представляется единственнымъ правильнымъ рѣшеніемъ съ точки зрѣнія цѣлесообразности, государственной пользы. Баденская конституція (раздѣлъ IV, ст. 67, d, e) устанавливаетъ, что въ случаѣ, если роспускъ палаты произойдетъ ранѣе того, чѣмъ судъ вынесетъ свой приговоръ, то но-

---

[1]) *Frisch*, S. 294. „Es geht nun aber nicht an, die für die übrigen Geschäfte der Stände geltenden Regeln einfach auf den Ministerprozess zu übertragen und zwar liegt die rechtliche Begründung dafür darin, dass man zwischen der legislatorischen Tätigkeit der Kammern und der ausserordentlichen, wo sie Iustiz üben, unterscheiden muss. Für diese letztere Tätigkeit muss man sich ganz entschieden dahin aussprechen, *dass weder durch Vertagung, noch durch Schliessung, noch endlich durch Auflösung der Ständeversammlung der Prozess unterbrochen wird*“.

вымъ составомъ народнаго представительства избирается новая коммиссія для поддержанія возбужденнаго обвиненія. Но, въ случаѣ вторичнаго роспуска, эта вторая коммиссія уже не замѣняется новой и доводитъ обвиненіе до конца. Здѣсь видно стремленіе съ одной стороны, чтобы коммиссары палаты были представителями существующаго состава палаты, но съ другой принципъ этотъ не выдержанъ до конца именно изъ соображеній практическихъ, дабы министры постояннымъ роспускомъ палатъ, влекущимъ за собой новые выборы коммиссіи обвиненія, не затруднили теченіе процесса.

Долженъ ли министръ преданный суду ipso jure въ силу постановленія палатъ о преданіи суду быть устраненъ отъ занимаемой имъ должности, или устраненіе это должно принадлежать лишь суду? Вопросъ этотъ теорія и законодательства различныхъ странъ рѣшаютъ различно.

Фришъ [1]) находитъ, что какъ въ интересахъ государственнаго управленія, такъ и въ интересахъ безпартійности приговора слѣдовало бы, чтобы самое постановленіе палатъ влекло за собой ipso jure устраненіе министра отъ должности. Моль и Самуэли [2]) держатся иного мнѣнія. Они думаютъ, что при такомъ положеніи вещей министръ становится въ полную зависимость отъ произвола палатъ. Послѣднія рядомъ одного за другимъ возбужденныхъ обвиненій могутъ фактически лишить министра его должности. Но подобное злоупотребленіе рѣдко возможно себѣ представить. Если же, съ другой стороны, принять во вниманіе, что преданный суду министръ, оставаясь у власти, можетъ препятствовать разсмотрѣнію дѣла, пользуясь своимъ вліяніемъ какъ министръ, а также и то, что никакая плодотворная совмѣстная работа обвиненнаго министра съ обвинившей его палатой невозможна, то слѣдуетъ признать правильнымъ мнѣніе Фриша.

Нѣкоторые писатели еще подробно останавливаются на вопросѣ, слѣдуетъ ли палатѣ предающей министровъ суду вручать и слѣдственныя функціи или лучше ограничить ея права въ этомъ отношеніи только постановленіемъ о преданіи суду и поддержаніемъ обвиненія въ судѣ чрезъ посредство выбранныхъ ею коммиссаровъ.

---

[1]) *Frisch*, S. 292.

[2]) *Mohl*, S. 473, *Samuely*, S. 106.

Французскіе писатели Perrin[1]) и Clos[2]), занимающіеся этимъ вопросомъ, рѣшаютъ оба его въ томъ смыслѣ, что палата не должна имѣть правъ слѣдственной власти, такъ какъ она является заинтересованной стороной въ дѣлѣ. Правда, при такомъ положеніи вещей слѣдствіе должно быть вручено суду, и уменьшаются гарантіи, даруемыя общимъ судебнымъ процессомъ при раздѣленіи слѣдственныхъ и судебныхъ функцій между различными органами, но съ другой стороны сохраняется основное правило, въ силу котораго обвинитель не можетъ быть въ то же время судьей въ своемъ собственномъ дѣлѣ.

Относительно самаго производства процесса признается единогласно, что онъ долженъ вестись по возможности въ рамкахъ общаго уголовно-правового разбирательства, т. е. быть состязательнымъ, устнымъ, гласнымъ. Касательно гласности были высказаны соображенія, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ требуется допустить отступленія, а именно, когда разбираемое дѣло затрагиваетъ важные государственные интересы, требующіе сохраненія тайны, а также, когда необходимо обезопасить веденіе правосудія отъ давленія общественнаго мнѣнія, возбужденнаго какимъ-либо экстраординарнымъ процессомъ. Но въ исключительныхъ случаяхъ отступленіе отъ принциповъ гласнаго судопроизводства допускается и въ общемъ уголовномъ процессѣ, а потому здѣсь нѣтъ ничего особеннаго.

Такъ какъ судъ надъ министрами долженъ быть высшимъ и исключительнымъ судомъ, то рѣшенія его являются окончательными. На нихъ не можетъ быть принесено ни апелляціи, ни кассаціи никакому другому суду. Но мы думаемъ, согласно съ французскимъ писателемъ Clos[3]), что въ случаѣ обнаруженія ошибки или въ случаѣ допущенія формальныхъ неправильностей судопроизводства вполнѣ возможно было бы принесеніе жалобъ въ тотъ же судъ.

Законодательства различно рѣшаютъ этотъ вопросъ. Въ Бельгіи и Греціи придерживаются высказываемаго нами мнѣнія. Въ Австріи же никакой апелляціи и кассаціи на рѣшеніе суда не допускается. Рѣшеніе его безповоротно и окончательно.

---

[1]) *Perrin*, p. 199.
[2]) *Clos*, p. 185.
[3]) *Clos*, p. 193.

Болѣе или менѣе всеобщимъ признаніемъ въ теоріи пользуются положенія, что выходъ виновнаго министра въ отставку не является препятствіемъ возбужденія противъ него обвиненія за должностныя преступленія, совершенныя имъ въ бытность министромъ, а также, что для преступныхъ дѣяній министровъ долженъ быть установленъ въ законѣ извѣстный давностный срокъ, по истеченіи котораго министръ освобождается отъ преслѣдованія [1]).

Относительно наказаній, каковыя должны примѣняться къ виновнымъ министрамъ, осужденнымъ за преступныя должностныя дѣянія, мнѣнія писателей раздѣляются, смотря по тому, считаютъ ли данные писатели эту отвѣтственность уголовной или дисциплинарной. Въ первомъ случаѣ рекомендуется примѣненіе всѣхъ уголовно-правовыхъ наказаній [2]), во второмъ утверждается, что министры должны подлежать только дисциплинарно-правовымъ взысканіямъ и главнымъ образомъ удаленію отъ занимаемой ими должности [3]). Приверженцы государственно-правовой природы судебнаго вида министерской отвѣтственности находятъ, что единственнымъ имѣющимъ значеніе наказаніемъ должно быть удаленіе министра отъ должности [4]). Примыкая къ уголовно-правовому взгляду, мы думаемъ, что въ отношеніи назначенія наказаній судъ не долженъ имѣть дискреціонной власти, равно какъ и въ отношеніи опредѣленія преступленій. Въ томъ случаѣ, когда дѣянія совершенныя министрами подпадаютъ подъ опредѣленія общихъ уголовныхъ законовъ, къ нимъ должны примѣняться наказанія общаго уголовнаго кодекса. При особыхъ же преступленіяхъ министровъ, ускользающихъ отъ регулированія общими уголовными законами, должны быть особымъ закономъ о министерской отвѣтственности установлены наказанія за тѣ или иныя преступленія.

„Лучшими наказаніями, примѣняемыми къ этимъ спеціальнымъ преступнымъ дѣяніямъ, по преимуществу политическимъ, должны быть, кажется намъ, говоритъ Перрэнъ [5]), ссылка, изгнаніе и лише-

---

[1]) См. объ этомъ *Frisch*, S. 297, 298.

[2]) *Mohl*, 545, ff.

[3]) *Samuely*, S. 115 ff.

[4]) *Pistorius*, S. 179. „Die dem Zweck des Ministerverantwortlichkeitsverfahrens entsprechende Strafe ist die Entfernung vom Ministeramt, unter Umständen in der Verstärkung als Dienstentlassung. Diese beiden Strafen genügen, alle übrigen sind mit dem Zweck der Einrichtung nicht in Einklang zu bringen“.

[5]) *Perrin*, p. 354.

ніе либо ограниченіе извѣстныхъ политическихъ и гражданскихъ правъ". Что касается примѣненія смертной казни въ данномъ случаѣ, то большинство писателей рѣшительно высказывается противъ этого рода наказанія. Министерскія преступныя дѣянія, особенно наиболѣе важныя, имѣютъ въ большинствѣ случаевъ политическую подкладку, политическій оттѣнокъ. Политическія же преступленія вообще крайне условны, и примѣненіе къ нимъ смертной казни вызываетъ наибольшія сомнѣнія [1]). Стоитъ лишь, какъ примѣръ въ этомъ отношеніи, вспомнить политику Бисмарка передъ 1866 годомъ, говоритъ Фришъ. Съ этимъ нельзя не согласиться. Мы думаемъ, однако, что одного отрѣшенія министра отъ должности или даже исключенія изъ службы съ лишеніемъ правъ занимать государственныя должности не всегда достаточно. Своими преступными дѣйствіями министръ можетъ причинить величайшій вредъ странѣ, ввергнуть государство въ пучину бѣдствій, и единственной карой ему будетъ лишь удаленіе отъ государственной службы. Врядъ ли это было бы справедливо. Поэтому надо признать еще необходимымъ въ извѣстныхъ случаяхъ примѣненіе и другихъ каръ, какъ то: тюремнаго заключенія, денежныхъ штрафовъ, лишенія правъ, ссылки и изгнанія. Относительно замѣчаній и выговоровъ слѣдуетъ согласиться съ Фришемъ, что на практикѣ по отношенію къ министрамъ ихъ врядъ ли возможно было бы примѣнять. Это и несогласимо съ достоинствомъ министерской должности, какъ высшаго административнаго органа въ государствѣ.

Наконецъ слѣдуетъ остановиться на правѣ помилованія монархомъ министровъ, осужденныхъ по обвиненію палатъ. Вопросъ этотъ въ литературѣ возбуждалъ большіе споры.

Въ законодательствахъ большинства странъ глава государства лишенъ права помилованія министровъ, и это обстоятельство служило между прочимъ однимъ изъ аргументовъ противъ уголовнаго характера судебнаго вида министерской отвѣтственности.

Однимъ изъ первыхъ подвергъ подробному разсмотрѣнію этотъ вопросъ Бенжаменъ-Констанъ [2]), при чемъ выступилъ противъ ограниченія правъ монарха въ отношеніи помилованія министровъ.

---

[1]) См. *Benjamin Constant*, p. 85, *Perrin*, p. 354. *Frisch*, S. 303.

[2]) *B.-Constant.* Cours de politique constitutionnelle, éd. Laboulaye, t. I, chap. XII, p. 424 et suiv.

Ограничить монарха въ правѣ помилованія, значитъ, по мнѣнію Констана, посягнуть на основной принципъ конституціонной монархіи—безотвѣтственность монарха. Послѣдняя вытекаетъ изъ положенія, что монархъ не можетъ дѣлать зла. Полагать, что монархъ способенъ дѣлать зло чрезъ своихъ министровъ и потомъ освобождать ихъ отъ отвѣтственности при помощи осуществленія права помилованія, значитъ совершенно не признавать основныхъ началъ конституціоннаго устройства.

Кромѣ того, лишая монарха права миловать осужденныхъ министровъ, его ставятъ въ ложное положеніе.

Не будучи въ состояніи помиловать министровъ, монархъ стоитъ между своими чувствами долга по отношенію къ министрамъ, признательности къ нимъ и своими законными правами, и это положеніе можетъ побудить его къ хитрости и вѣроломству. Оно унижаетъ его и въ собственныхъ его глазахъ и въ глазахъ народа.

Эти разсужденія Констана вызвали справедливыя возраженія. „Не только намѣренія монарха не могутъ никогда быть подвержены сомнѣнію, говоритъ Clos[1]), но именно подозрѣніе и недовѣріе по отношенію къ нему—основаніе конституціоннаго режима. Именно для избѣжанія плохого употребленія, каковое глава государства можетъ сдѣлать изъ своей власти, онъ окружается лицами отвѣтственными за всѣ правительственные акты, и что касается правъ, которыми онъ остается обличенъ лично, которыя онъ самолично отправляетъ, каково право помилованія, избѣжать плохого употребленія ихъ и принять необходимыя ограниченія, дабы отвѣтственность министровъ не была бы сведена къ нулю, значитъ не только становиться въ разрѣзъ съ принципами конституціоннаго режима, но, наоборотъ, осуществить естественныя его послѣдствія“. Что касается соображеній Констана, что монархъ, лишенный права миловать министровъ, будетъ поставленъ между своими политическими обязанностями и долгомъ признательности въ отношеніи министровъ, то ихъ также нельзя признать справедливыми. Долгъ признательности не можетъ требовать совершенія беззаконія. Монархъ, въ противуположность утвержденію Констана, не можетъ чувствовать угрызеній совѣсти и терзаться тѣмъ, что не помиловалъ министра, котораго помиловать онъ по закону и не былъ въ состояніи.

---

[1]) *Clos*, p. 196.

Мнѣнія Констана придерживался также Бишофъ [1]), исходя изъ принципа равенства всѣхъ передъ закономъ, плохо имъ въ данномъ отношеніи понятаго, ибо принципъ этотъ требуетъ не равныхъ для всѣхъ законовъ, а того, чтобы неравенство создавалось лишь закономъ, и всѣ отношенія и лица, подпадающія подъ одинаковыя законныя опредѣленія, одинаково отъ нихъ зависѣли [2]) Буддеусъ [3]), взгляды котораго въ другихъ вопросахъ почти всегда совпадаютъ съ таковыми же Бишофа, требуетъ, наоборотъ, лишенія монарха права помилованія министровъ. Такой взглядъ болѣе согласуется съ Prügelknabetheorie, проводимой Буддеусомъ и Бишофомъ. Такъ какъ по этой теоріи, какъ мы знаемъ, министры несутъ отвѣтственность за дѣянія монарха, то вполнѣ логично и естественно, чтобы монархъ не имѣлъ права ихъ миловать. Въ противномъ случаѣ онъ будетъ судьей въ своемъ собственномъ дѣлѣ.

Большинство писателей, согласно съ законодательной практикой, признаютъ, что монархъ долженъ быть лишенъ права помилованія министровъ, осужденныхъ по обвиненію палатъ за должностныя дѣянія [4]). Если же въ нѣкоторыхъ случаяхъ необходимо допустить право помилованія, то послѣднее должно осуществляться лишь по ходатайству палатъ или даже той палаты, которая возбудила обвиненіе противъ министра [5]). Что же касается права монарха помиловать до суда министра, только обвиненнаго палатами, но еще не осужденнаго, такъ называемой аболиціи, то единогласно признается, что она не должна быть допускаема, какъ уничтожающая всякое значеніе и смыслъ судебной отвѣтственности министровъ. Въ Англіи, гдѣ право помилованія осужденныхъ министровъ

---

[1]) *Bischof*, S. 61. На соображенія о возможности злоупотребленія монархомъ своимъ неограниченнымъ правомъ помилованія Бишофъ не видитъ иного возраженія кромѣ надежды на добросовѣстность послѣдняго: „Ein derartiges Bedenken wird durch die Voraussetzung eines pflichtvergessenen Souveräns allerdings gerechtfertigt“.

[2]) Какъ говорятъ франц. юристы: „L'égalité consiste à traiter inégalement les choses inégales“.

[3]) *Buddeus*, S. 35.

[4]) См. *Frisch*, S. 307. Ср. *Kerchove*, p. 236.

[5]) Моль находитъ возможнымъ помилованіе министра только въ формѣ закона. *Mohl*, S. 576 ff.

ничѣмъ не ограничено, право аболиціи положительно запрещено актомъ 1701 года, такъ наз. Act of Settlement (12 and 13 Will. III, c II) [1]).

Какъ старые писатели—Моль, Кершовъ, Самуэли, Гауке,—такъ и новѣйшіе—Перрэнъ, Фришъ, Пассовъ,—занимаясь вопросомъ объ отвѣтственности министровъ, главное вниманіе обращаютъ на судебную отвѣтственность послѣднихъ.

Вопросы о предметѣ этой отвѣтственности, юридической природѣ ея и способахъ ея осуществленія занимаютъ у всѣхъ писателей безъ исключенія центральное мѣсто въ ихъ изслѣдованіяхъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ большинство писателей признаетъ, что по своему реальному значенію этотъ видъ министерской отвѣтственности значительно ниже другого вида—политической отвѣтственности, что онъ примѣняется очень рѣдко и, будучи въ большинствѣ государствъ осуществленъ крайне несовершенно, остановился въ своемъ развитіи, а по мнѣнію нѣкоторыхъ, даже является вымирающимъ институтомъ [2]). Большинство сходится въ томъ, что институтъ этотъ не оправдалъ надеждъ, возлагавшихся на него въ началѣ установленія конституціоннаго режима.

Но существуютъ и иныя мнѣнія. „Сильно распространенъ взглядъ, говоритъ Clos, что изученіе уголовной отвѣтственности министровъ лишено всякаго практическаго значенія и представляетъ только историческій интересъ, что политическая отвѣтственность лишаетъ уголовную всякаго значенія. Начиная съ Маколея, повторяютъ, что въ наши дни вотумы недовѣрія палатъ замѣнили смертные приговоры и временная немилость парламента плаху и топоръ и въ подтвержденіе приводятъ примѣръ Англіи, гдѣ съ 1805 года ни одинъ министръ не подвергался обвиненію. A priori, однако, политическая отвѣтственность не можетъ замѣнить уголовной отвѣт-

---

[1]) У *П. И. Люблинскаго* Право амнистіи. Историко-догматическое и политическое изслѣдованіе. Спб. 1907, стр 80. прим. 4 говорится „Это запрещеніе было закрѣплено Act of Settlement 1701 г. и позднѣе подтверждено 12 и 13 Will. III, c. 2“. Это очевидное недоразумѣніе. Законъ 1701 года и есть законъ 12—13 годовъ царствованія Вильгельма III, вступившаго на престолъ въ 1689 году. Полное его названіе An Act for the further Limitation of the Crown and better securing the Rights and Liberties of the Subject.

[2]) Ср. *Frisch* S. 104 und 155. *Iellinek* Verfassungsänderung etc, S. 41. *А. С. Алексѣевъ* Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 53, *Лазаревскій* Лекціи т. 1 стр. 498 „институтъ этотъ представляетъ несомнѣнную тенденцію къ вымиранію.“

ственности. Достаточная для того, чтобы наказать потерей власти министровъ, не управляющихъ публичными дѣлами такъ, какъ того желаетъ парламентъ, имѣющая цѣлью главнымъ образомъ доставить преобладаніе взглядамъ національнаго представительства въ отношеніи направленія дѣятельности исполнительной власти, она не является достаточно удовлетворительной, коль скоро налицо преступныя дѣянія совершенныя министрами. Политическая отвѣтственность не только не уничтожаетъ пользы уголовной, но необходимо предполагаетъ существованіе послѣдней и въ ней находитъ свою санкцію. Отступили-ли бы всегда министры передъ отказомъ палатъ въ содѣйствіи, если бы они не боялись-бы быть обвиненными, въ тѣхъ случаяхъ, когда они нарушили-бы конституцію, оставаясь у власти вопреки рѣшенію парламента [1]."

Затѣмъ Clos приводитъ примѣры возбужденія обвиненій противъ министровъ въ разныхъ странахъ: во Франціи въ 1879 и 1885 годахъ, въ Венгріи въ 1878 году и въ Греціи въ 1879, постановленій палатъ о преданіи суду въ 1876 г. военнаго министра Белкнапа въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, въ 1875 г. кабинета Булгариса въ Греціи и, наконецъ, случаи осужденія министровъ въ 1875 году въ Греціи и въ 1884 году въ Норвегіи и приходитъ къ заключенію, что уголовная отвѣтственность министровъ сохраняетъ характеръ практической гарантіи противъ преступныхъ актовъ исполнительной власти, что она не есть только доктринерское требованіе, но жизненный институтъ, хотя и не очень часто примѣняющійся на практикѣ, но все же дѣйствующій и имѣющій въ жизни конституціонныхъ государствъ реальное значеніе.

Можно привести кромѣ примѣровъ Clos еще нѣсколько случаевъ осуществленія судебной отвѣтственности министровъ, но все же это очень и очень рѣдкія исключенія.

Въ Австріи, по словамъ Еллинека, значеніе судебной отвѣтственности исчерпывалось тѣмъ, что предложеніе объ отдачѣ подъ судъ министровъ примѣнялось, какъ средство демонстраціи или обструкціи. Въ другихъ-же государствахъ тонко задуманные законы объ отвѣтственности министровъ до сихъ поръ не привели даже

---

[1]) *Jean Clos*, p. 121 et suiv.

къ такимъ, болѣе или менѣе удачнымъ, парламентскимъ шуткамъ [1]).

Но изъ того, что институтъ этотъ почти не примѣняется на практикѣ и какъ-бы остановился въ своемъ развитіи, слѣдуетъ-ли считать, что онъ не нуженъ и требовать его уничтоженія? Вопросъ этотъ напрашивается какъ-бы самъ собой. Для чего сохранять нежизнеспособный, практически почти недѣйствующій, вымирающій институтъ. Къ этому и приходитъ проф. А. С. Алексѣевъ. „Государственно-правовая (судебная) отвѣтственность министровъ должна перестать существовать, какъ особое учрежденіе, говоритъ онъ, и должна раствориться въ институтѣ контроля суда надъ закономѣрностью управленія“ [2]).

Отвѣтственность судебная рѣдко примѣняется. Но изъ того, что извѣстные законы рѣдко нарушаются, никакъ не слѣдуетъ заключать, что они излишни. Очень часто именно рѣдкое нарушеніе только подтверждаетъ значеніе и необходимость той или иной нормы. Если она рѣдко нарушается—значитъ она дѣйствительна. Судебная отвѣтственность именно имѣетъ значеніе предупредительное. Одна возможность подвергнуться обвиненію и карѣ нерѣдко, быть можетъ, удерживала министровъ отъ тѣхъ или иныхъ незакономѣрныхъ дѣяній [3]).

Въ настоящее время чувство законности среди высшихъ правительственныхъ лицъ несомнѣнно возрастаетъ. Почти полное прекращеніе обвиненій министровъ въ новое время объясняется не только тѣмъ, что возбужденіе этихъ обвиненій сопряжено съ массой формальностей и трудностью примѣненія сложнаго аппарата судебной министерской отвѣтственности, какъ это думаютъ нѣкоторые писатели, но также и главнымъ образомъ тѣмъ, что министры не совершаютъ такихъ дѣяній, за которыя они могли бы быть съ достаточнымъ основаніемъ преданы суду. Здѣсь безъ сомнѣнія играетъ большую роль и политическая отвѣтственность министровъ, дающая возможность всегда пролить свѣтъ на дѣятельность министровъ,

---

[1]) *Iellinek,* Verfassungsänderung etc. S. 41.

[2]) *А. С. Алексѣевъ,* ук. соч., стр. 62.

[3]) *Iellinek* ibidem. „Immerhin wird man aber sagen können, dass die Sätze über staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit, wenn auch niemals zur Anwendung kommend, motivierend auf die Minister und daher garantierend wirken“.

такъ какъ гласная дѣятельность всегда уменьшаетъ возможность совершенія преступныхъ дѣяній, но нельзя отрицать значенія и судебной отвѣтственности. Кромѣ того, какъ правильно указываетъ Clos, судебная отвѣтственность является гарантіей и санкціей отвѣтственности политической [1]).

Имѣя основаніе свое въ контрольныхъ правахъ палатъ, судебная и политическая отвѣтственность министровъ, стремятся къ одной общей цѣли—обезпеченію государства отъ дурного управленія. Хорошее управленіе должно быть управленіемъ законнымъ, съ одной стороны, и соотвѣтствующимъ интересамъ, благу государства какъ цѣлаго и его гражданъ, съ другой. Судебная уголовная отвѣтственность министровъ можетъ и должна обезпечивать только законность министерскихъ дѣйствій. Она поэтому недостаточна и должна дополняться политической или парламентской отвѣтственностью. Но и послѣдняя въ свою очередь одна не можетъ дать всегда вполнѣ удовлетворительныхъ результатовъ. Получая свое крайнее выраженіе въ удаленіи министра, она не можетъ быть достаточной, когда послѣднимъ совершено преступное дѣяніе, носящее характеръ уголовнаго правонарушенія. Здѣсь должна выступать на сцену судебная отвѣтственность. Такимъ образомъ эти два вида министерской отвѣтственности взаимно дополняютъ другъ друга.

При введеніи конституціонныхъ учрежденій на континентѣ Западной Европы на судебную отвѣтственность было обращено особое вниманіе, и какъ наука, такъ и законодательства придавали ей большое значеніе. Судебная отвѣтственность высшихъ сановниковъ въ Англіи еще не вышла изъ употребленія.

Еще памятенъ былъ рядъ знаменитыхъ процессовъ англійскихъ государственныхъ людей, обвинявшихся палатой общинъ передъ палатой лордовъ. Европейскія континентальныя государства при введеніи конституціонныхъ учрежденій старались подражать Англіи и въ вопросахъ объ отвѣтственности министровъ, равно какъ и въ другихъ. Но при этомъ, какъ многіе другіе институты и начала англійскаго государственнаго права, такъ и англійскій impeachment былъ неправильно понятъ на континентѣ. Изъ того, что преданіе

---

[2]) Ср. также *Wells*. La responsabilité politique des ministres, p. 10. *Passow*, S. 24.

суду палаты лордовъ палатою общинъ примѣнялось главнымъ образомъ къ лицамъ, по своему положенію въ государствѣ подходящимъ къ континентальнымъ министрамъ, сдѣлали выводъ, что impeachment есть институтъ особой судебной министерской отвѣтственности, чего въ дѣйствительности не было и нѣтъ и въ настоящее время, такъ какъ палата общинъ въ Англіи можетъ предать суду палаты лордовъ всякое лицо, какое она только пожелаетъ [1]).

Это ограниченіе особой судебной отвѣтственности только министрами слѣдуетъ признать, однако, правильнымъ.

Ограниченіе это въ Англіи произошло чисто фактическимъ путемъ, и это уже показываетъ его цѣлесообразность.

Только министры въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ поставлены въ такія условія, что примѣненіе къ нимъ общихъ формъ судебной репрессіи кажется недостаточнымъ.

Мы стоимъ за сохраненіе особой судебной отвѣтственности министровъ, какъ института, отличнаго отъ отвѣтственности другихъ должностныхъ лицъ, исходя главнымъ образомъ изъ тѣхъ соображеній, что лишеніе палатъ права предавать министровъ суду было бы посягательствомъ на ихъ контрольныя права. Также и соображенія цѣлесообразности убѣждаютъ насъ въ преимуществахъ такого порядка вещей передъ преданіемъ министровъ суду общими судебно-обвинительными органами государства. Что касается суда, то мы думаемъ, что наиболѣе независимымъ и компетентнымъ былъ бы особо организованный для этой цѣли судебный трибуналъ.

Несмотря на то, что вопросъ о судебной отвѣтственности министровъ вызывалъ къ себѣ огромный интересъ и ему придавалось большое значеніе особенно въ первое время установленія представительныхъ учрежденій на континентѣ Западной Европы, въ большинствѣ государствъ были изданы крайне неполныя опредѣленія по этому поводу. Въ конституціонныхъ хартіяхъ въ большинствѣ случаевъ установлялся лишь принципъ и основныя начала отвѣт-

---

[1]) *Hatschek* Englisches Staatsrecht (Handbuch des öffentl. Rechts. Bd. IV, Hlbb II, Abth. IV, I). Bd. I, S. 533. „Erst die Tatsache, dass in ten letzten zwei lahrhunderten Minister in England mittelst dieser Klageform angeklagt worden sind, bewirkte die kontinentale Nachamung und irrtümliche Vorstellung, als ob das impeachment die Ministeranklage κατ'ἐξοχὴν wäre".

Cp. *Bonnefon.* Le régime parlementaire sous la restauration, p. 21.

ственности, и особому закону предоставлялось регулировать болѣе подробно предметы и порядокъ осуществленія ея.

Особые же эти законы въ силу различныхъ мѣстныхъ или временныхъ политическихъ обстоятельствъ и мотивовъ въ большинствѣ государствъ остались неизданными и до сихъ поръ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, правда, пошли далѣе и были изданы законы, болѣе или менѣе подробно регулирующіе примѣненіе особой судебной отвѣтственности министровъ. Различныя теоретическія ученія о министерской отвѣтственности нашли себѣ въ нихъ отраженіе. Законы эти будутъ разсмотрѣны нами во второй части.

Но всѣ эти законы заставляютъ желать очень многаго. Изданные сравнительно давно, они во многомъ не соотвѣтствуютъ современнымъ государственно-правовымъ и юридическимъ взглядамъ и стремленіямъ. Послѣдніе довольно подробные законы о министерской отвѣтственности въ Румыніи и Греціи были изданы въ концѣ семидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія. Насколько въ прежнее время придавалось значеніе судебной отвѣтственности министровъ, настолько въ настоящее время ей удѣляется мало вниманія. Правда, въ литературѣ она и въ новое время неоднократно подвергалась разсмотрѣнію. Прекрасныя работы Clos и Perrin'а во Франціи и Пассова и Фриша въ Германіи показываютъ, что интересъ къ этому институту не ослабѣваетъ въ научныхъ кругахъ.

Но на практикѣ вопросъ о судебной министерской отвѣтственности можно сказать совсѣмъ не обращаетъ на себя вниманія. Въ новое время нигдѣ не замѣчается стремленій замѣнить въ большинствѣ случаевъ отрывочныя и несовершенныя опредѣленія конституцій и законовъ, относящіяся къ судебной отвѣтственности министровъ, новыми болѣе совершенными законодательными нормами. Главной причиной тому служитъ разумѣется то обстоятельство, что для этого не существуетъ практическихъ побужденій. Но изъ того, что судебная отвѣтственность очень и очень рѣдко примѣняется, вовсе не слѣдуетъ считать нормальнымъ положеніемъ, то хаотическое состояніе относящагося къ этому предмету законодательства, какое наблюдается въ настоящее время. Практика государственной жизни выработала въ новое время новые пути и способы обезпеченія ненарушимости законовъ и интересовъ государства со стороны министровъ. Центральное мѣсто въ этомъ отношеніи занимаетъ политическая отвѣтственность. Но ни полити-

ческая отвѣтственность, ни гласная дѣятельность министровъ, ни другія мѣры, ведущія къ той же цѣли, не въ состояніи, какъ мы уже указывали, окончательно замѣнить и устранить судебную уголовную отвѣтственность министровъ. Другія мѣры могутъ затруднить министру совершеніе преступныхъ дѣяній, дать возможность палатамъ не допустить ихъ совершенія, но разъ совершенныя эти преступныя дѣянія должны быть раскрыты и виновные въ совершеніи ихъ министры понести наказаніе. De lege ferenda слѣдуетъ убѣдительно рекомендовать для каждаго изъ современныхъ конституціонныхъ государствъ созданіе особаго закона, болѣе или менѣе подробно регулирующаго предметы и порядокъ осуществленія особой судебной уголовной отвѣтственности министровъ. Скорѣе можно рекомендовать совершенное уничтоженіе этой отвѣтственности, какъ особаго института, подчинивъ министровъ юрисдикціи общихъ судебныхъ мѣстъ, къ чему склоняются нѣкоторые писатели, и что фактически существуетъ въ нѣкоторыхъ государствахъ, чѣмъ сохранять постановленія объ особой отвѣтственности министровъ и права палатъ возбуждать эту отвѣтственность и вмѣстѣ съ тѣмъ въ виду отсутствія законовъ, которые давали бы возможность осуществить эти начала, дѣлать ихъ мертвой буквой. Въ большинствѣ государствъ уголовная отвѣтственность министровъ поставлена такъ, что не можетъ быть юридически осуществлена, и требованія ея являются nonsens.

Новые писатели указываютъ на тенденцію представительныхъ учрежденій уступать все болѣе и болѣе осуществленіе своихъ правъ правительственнымъ органамъ. Заваленные съ усложненіемъ жизненныхъ отношеній массой дѣлъ, парламенты не въ состояніи справиться съ ними и передаютъ разрѣшеніе ихъ правительству—министрамъ. Правительство, имѣя въ своемъ распоряженіи достаточное количество спеціально подготовленныхъ профессіональныхъ агентовъ и обладая всѣми необходимыми средствами для ознакомленія съ дѣломъ, во многихъ случаяхъ только одно можетъ успѣшно разрѣшить сложныя государственныя задачи. Значеніе палатъ въ новое время въ отношеніи разрѣшенія законодательныхъ, финансовыхъ и другихъ вопросовъ, входящихъ въ ихъ компетенцію, повсемѣстно падаетъ. Соотвѣтственно этому возрастаетъ значеніе правительства. „Совершенно справедливо говорятъ, замѣчаетъ Еллинекъ, что современный французскій министръ могущественнѣе, чѣмъ былъ

Людовикъ XIV". Но съ уменьшеніемъ значенія творческой дѣятельности палатъ все болѣе и болѣе возрастаетъ надзирающая, контролирующая дѣятельность [1]).

Въ самомъ дѣлѣ, передавая все бо́льшую и бо́льшую часть дѣлъ на фактическое разрѣшеніе министровъ, палаты не могутъ не озабачиваться вопросомъ о возможно болѣе дѣйствительномъ контролѣ и отвѣтственности послѣднихъ. Судебная отвѣтственность, однако, какъ мы видѣли, не примѣняется почти вовсе. Въ виду этого политическая отвѣтственность получаетъ огромное примѣненіе и значеніе. Расширяются предметы ея, и способы осуществленія все болѣе и болѣе и разнообразятся.

Отвѣтственность политическая, какъ обязанность министровъ давать палатамъ отчетъ въ своей дѣятельности, въ однихъ государствахъ имѣетъ правовой характеръ, такъ какъ основывается на законодательныхъ постановленіяхъ, обязывающихъ министровъ являться въ палаты и давать объясненія всякій разъ какъ палаты того требуютъ. Въ другихъ же, въ каковыхъ подобныя опредѣленія отсутствуютъ, она покоится на фактическихъ основаніяхъ, на соображеніяхъ политико-государственныхъ. Контролирующія палаты естественно должны имѣть право получать разъясненія со стороны подлежащихъ ихъ контролю. Всѣ предметы, входящіе въ компетенцію палатъ и находящіеся въ завѣдываніи министровъ, могутъ и должны быть объектомъ контроля и отвѣтственности. Въ этомъ смыслѣ высказывается нѣмецкій писатель Розеггеръ [2]). Всюду на практикѣ политическая отвѣтственность министровъ является дѣйствительнымъ и жизненнымъ институтомъ.

De lege ferenda было бы желательно во всѣхъ государствахъ лучшее регулированіе ея законнымъ образомъ.

---

[1]) См. *Iellinek.* Verfassungsänderung und Verfassungswandlung и особенно сочиненіе англійскаго писателя *Low.* The Governance of England, легшее въ основаніе взглядовъ Еллинека по этому поводу. См. также *Rosegger*, указ. соч. S. 19 ff. особ. S. 20. „Sicher sind in allen modernen Staaten Ansätze zur wachsenden Macht der Regierung vorhanden, die als positiv schaffendes Organ an Bedeutung gewinnt; hingegen wachen die Kammern über die Gesetzmässigkeit der Regierungshandlungen—die parlamentarische Kontrolle und die durch die breite Oeffentlichkeit nimmt an Ausdehnung zu".

[2]) *Rosegger.* Das parlamentarische Interpellationsrecht, S. 33.

Хотя нельзя не согласиться съ Розеггеромъ, что успѣшное функціонированіе ея не зависитъ отъ того, установлена ли она законами или обычаемъ и практикой государственной жизни, но противъ урегулированія и этого вида отвѣтственности, равно какъ и особой судебной уголовной отвѣтственности министровъ, возразить ничего нельзя. Наоборотъ, для современныхъ конституціонныхъ государствъ, съ гордостью именующихъ себя правовыми, какъ то странно столь важные институты, дѣлающіеся центральными, важнѣйшими въ ихъ жизни, оставлять покоющимися на чисто фактическихъ основаніяхъ, на началахъ обычая и практики. Здѣсь могутъ быть приведены соображенія, что законодательная регламентація можетъ помѣшать дальнѣйшему развитію этого института, но намъ кажется, что опредѣленіе главныхъ основаній этой отвѣтственности все же было бы необходимо. Право палатъ требовать у министровъ отчета и обязанность министровъ давать таковой должны быть правовыми началами. Нѣкоторые писатели склонны видѣть здѣсь обычное право, подъ каковое понятіе они подводятъ и парламентаризмъ.

Средства, при помощи которыхъ палаты осуществляютъ право контроля надъ министрами, вызывая ихъ политическую отвѣтственность, многочисленны и разнообразны. Главныя изъ нихъ суть: запросы министрамъ, интерпелляціи и парламентскія разслѣдованія или анкеты. Мѣры эти въ различныхъ государствахъ различно организованы. Въ однихъ онѣ регулируются постановленіями конституцій, въ другихъ регламентами (наказами) палатъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, наконецъ, отсутствуютъ всякія опредѣленія относительно нихъ, и онѣ устанавливаются практикой палатъ, прецедентами и проч.

Что касается обязанности министровъ давать палатамъ отвѣты, то они должны ей подчиняться и не могутъ ея избѣгнуть. По тѣмъ или инымъ соображеніямъ они могутъ въ отдѣльныхъ случаяхъ отказаться дать палатамъ требуемыя разъясненія, но во всякомъ случаѣ должны дать отвѣтъ. Они могутъ и должны иногда бываютъ въ силу политическихъ соображеній отказаться отвѣчать на запросы, не приводить даже въ данную минуту соображеній, на основаніи которыхъ они полагаютъ нужнымъ молчать. Но хотя бы этотъ отрицательный отвѣтъ они дать должны. Игнорировать вовсе права палатъ они не могутъ. И, отказавшись отвѣчать, они возлагаютъ на

себя въ дальнѣйшемъ отвѣтственность за основанія и послѣдствія этого отказа[1]). Политическая отвѣтственность министровъ гарантируется въ конечномъ итогѣ судебной отвѣтственностью, такъ какъ, нарушивъ права палатъ, министры совершатъ беззаконныя дѣянія, правонарушенія, которыя входятъ въ область судебнаго вида отвѣтственности министровъ. Но судебная отвѣтственность будетъ послѣдней гарантіей политической отвѣтственности. Она можетъ выступить только тогда, когда министры вступятъ на явно преступный путь. Слѣдуетъ замѣтить, что при современномъ положеніи вещей во многихъ государствахъ примѣненіе судебной отвѣтственности за нарушеніе началъ отвѣтственности политической неосуществимо.

Кромѣ судебной отвѣтственности политическая отвѣтственность подкрѣпляется многими чисто политическими факторами.

Моральное вліяніе народнаго представительства, равно какъ и вліяніе гласности, прессы, общественнаго мнѣнія и проч. играютъ здѣсь часто не послѣднюю роль.

Право палатъ отказать министрамъ въ необходимыхъ имъ законахъ и матеріальныхъ средствахъ и вообще всѣ законныя средства воздѣйствія палатъ на правительство также дѣйствуютъ въ качествѣ таковаго фактора.

Наконецъ, здѣсь можетъ имѣть значеніе право палатъ отказывать въ утвержденіи бюджета. Право, неосуществляемое на практикѣ въ новое время, но вполнѣ возможное къ осуществленію. Германскіе писатели и среди нихъ особенно Лабандъ[2]) отрицаютъ у палатъ право отказа въ бюджетѣ. Французскіе же считаютъ это право хоть и непримѣняющимся, но неотъемлемымъ правомъ народнаго представительства[3]). Послѣднее правильно. Одна угроза примѣненія этого права часто можетъ быть вполнѣ достаточна, какъ дѣйствительная гарантія политической отвѣтственности министровъ.

---

[1]) *Rosegger*, ук. соч. S. 36. G. *Meyer-Anschütz*, S. 299, 230. Данные писатели говорятъ лишь объ интерпелляціяхъ, но соображенія ими высказываемыя примѣнимы къ политической отвѣтственности министровъ вообще при осуществленіи ея и въ другихъ формахъ.

[2]) См. *Laband*, Staatsrecht des deutschen Reiches. 1901. Bd. IV. S. 481—555, и приведенную тамъ литературу.

[3]) *Duguit*. Droit constitutionnel p. 394. *Esmein*, Eléments de droit constitutionnel p. 103. Ср. *Лазаревскій*. Лекціи, стр. 463 и сл.

Но главную санкцію, главную гарантію политическая отвѣтственность находитъ въ осуществленіи началъ парламентаризма. Въ государствахъ непарламентарныхъ министерство можетъ быть также во многихъ случаяхъ различными политическими мѣрами со стороны палатъ побуждено давать отчетъ въ своей дѣятельности, но, въ случаѣ неодобренія этой послѣдней палатами, у палатъ нѣтъ дѣйствительнаго средства заставить министровъ вести управленіе въ желательномъ для палатъ направленіи или удалиться и дать мѣсто другимъ лицамъ. Безъ принятія началъ парламентаризма политическая отвѣтственность является всегда нѣсколько незаконченнымъ институтомъ—нѣкоимъ образомъ lex imperfecta. Парламентаризмъ есть политическая отвѣтственность въ крайнемъ своемъ выраженіи и конечномъ развитіи [1]).

Основныя требованія парламентарнаго режима хорошо извѣстны. Они состоятъ въ солидарной отвѣтственности министровъ какъ за общія правительственныя мѣропріятія, такъ и за дѣятельность каждаго отдѣльнаго министра, входящаго въ составъ кабинета или совѣта министровъ. Всѣ за одного и одинъ за всѣхъ—гласитъ принципъ парламентаризма. Въ отдѣльныхъ случаяхъ существуютъ исключенія, допускающія и индивидуальную отвѣтственность отдѣльныхъ министровъ. Но въ принципѣ парламентаризмъ требуетъ коллективной, солидарной отвѣтственности. Въ случаѣ неодобренія дѣятельности министровъ большинствомъ въ нижней палатѣ, послѣдніе обязательно должны покинуть свои посты, и новое министерство должно пользоваться поддержкой большинства въ нижней палатѣ. Такимъ образомъ большинство нижней палаты является опредѣляющимъ факторомъ, направляющимъ государственное управленіе, контролирующимъ его и намѣчающимъ главныхъ его руководителей [2]). При парламентаризмѣ предполагается, что государство

---

[1]) *Esmein.* Eléments de droit constitutionnel. Paris 1896. p. 95. „Le gouvernement parlementaire n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites“.

[2]) *К. Н. Соколовъ,* въ статьѣ „этюды о парламентаризмѣ“ прекрасно выясняетъ, что положеніе, что министерство должно опираться на парламентское большинство, есть центральное, основное требованіе парламентаризма, и что въ этомъ именно и заключается отличіе этого режима отъ другихъ формъ государственнаго управленія. Солидарную отвѣтственность онъ не считаетъ характерной для парламентарныхъ государствъ. Не отрицая все болѣе возра-

будетъ управляться не только закономѣрно и цѣлесообразно, но и согласно стремленіямъ большинства народнаго представительства, которое, согласно извѣстной юридической фикціи, представляетъ собой большинство населенія и отражаетъ взгляды, надежды и желанія этого большинства. Въ новое время повсемѣстно замѣчается стремленіе къ установленію парламентаризма. За и противъ этого учрежденія писалось многое. Не подлежитъ, однако, сомнѣнію, что развитіе конституціонныхъ государствъ повсюду совершается въ сторону парламентаризма, подобно тому какъ развитіе современной государственной жизни идетъ все къ большей демократизаціи. Только Германіяи Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты до сихъ поръ упорно отрицаютъ этотъ институтъ. Не останавливаясь болѣе подробно на темныхъ сторонахъ этого института, которыя еще разъ недавно были указаны Еллинекомъ [1]), отмѣтимъ, что для политической отвѣтственности министровъ онъ на практикѣ часто является не гарантіей, а средствомъ уничтоженія ея. На это указывалъ еще знаменитый германскій ученый Рудольфъ фонъ Гнейстъ [2]). Министры, имѣющіе за собой большинство въ нижней палатѣ, при парламентаризмѣ могутъ дерзать на все. Не говоря уже о томъ, что нецѣлесообразныя дѣянія ихъ будутъ одобряемы, но даже и нарушенія законовъ, покрываемыя изъ партійныхъ и тактическихъ соображеній, значительно облегчаются при этой формѣ правленія. Такъ какъ отвѣтственность передъ верхней палатой парализуется, въ случаѣ если дѣйствія неодобренныя послѣдней получаютъ утвержденіе со стороны нижней палаты, а монархъ также не можетъ вполнѣ осуществить свое право контроля надъ министрами, ибо стѣсненъ въ выборѣ новыхъ на ихъ мѣсто въ виду того, что иногда положительно невозможно найти лицъ, которымъ кромѣ данныхъ нижняя палата

стающей тенденціи къ солидарной отвѣтственности и въ непарламентарныхъ странахъ, нельзя не признать, однако, что тогда какъ въ парламентарныхъ государствахъ начало это признается какъ conditio sine qua non, въ другихъ—на практикѣ и въ новое время отступленія не считаются чѣмъ то экстраординарнымъ.

[1]) См. неоднократно цитир. его работу Verfassungsänderung etc. и привед. тамъ литературу.

[2]) *Rudolf Gneist.* Englische Verfassungsgeschichte. Berlin 1882, S. 690. „Es handelt sich seit einem Jahrhundert in England nicht mehr um die Besorgniss eines Missbrauchs der Staatsgewalt gegen die Majorität, als von einem Missbrauch der Staatsgewalt durch die Majorität“.

оказала бы поддежку, очень часто отвѣтственность министровъ дѣлается неосуществимой[1]). Въ частности противъ солидарной отвѣтственности министровъ англійскій писатель Лоу указываетъ, что она очень часто парализуетъ примѣненіе отвѣтственности одѣльныхъ министровъ. Въ мало мальски важномъ вопросѣ отдѣльный министръ всегда спрячется за принципъ солидарной отвѣтственности, и палата, которая охотно удалила бы одного изъ членовъ кабинета, должна терпѣть его, если только дорожитъ его коллегами и не хочетъ ихъ лишиться. „Партійная машина всегда пускается въ ходъ, говоритъ Лоу[2]), для защиты главы отдѣльнаго вѣдомства, если только вопросъ достаточно важенъ; поэтому теоретическая власть парламента увольнять провинившагося министра на практикѣ производитъ мало впечатлѣнія на отдѣльныхъ представителей исполнительной власти и не заставляетъ ихъ измѣнять свое поведеніе“.

Вмѣстѣ съ тѣмъ при такомъ положеніи вещей министръ можетъ потерять свою должность не вслѣдствіе собственной вины, но по причинѣ ошибки или вины своихъ коллегъ, не имѣющимъ никакого отношенія ни къ его должности, ни къ его дѣйствіямъ. По словамъ того же Лоу, онъ можетъ стоить странѣ нѣсколькихъ тысячъ жизней и милліоновъ денегъ, предпринявши безполезную и несвоевременную экспедицію внутрь какой-либо отдаленной страны и оставаться у власти, но можетъ лишиться послѣдней только потому, что его товарищи, можетъ быть даже вопреки его желанію, рѣшили ввести какой-нибудь непопулярный налогъ на хлѣбъ или на пиво[3]).

Въ виду этихъ соображеній, если признать, что политическая отвѣтственность въ непарламентарныхъ странахъ не можетъ быть разсматриваема какъ развившійся законченный институтъ, такъ какъ не обладаетъ вполнѣ дѣйствительной санкціей, то нельзя считать также достаточно удовлетворительнымъ положеніе ея и въ государствахъ усвоившихъ парламентарный образъ правленія.

---

[1]) „La responsabilité qui est censée régir les rapports parlementaires n'aboutit qu'a l'irresponsabilité générale“ замѣчаетъ Острогорскій въ своей книгѣ La démocratie et l'organisation des partis politiques. Paris. 1903. t. II, p. 673.

[2]) *Sidneg Low.* The governance of England. Second impression. London, 1906, p. 147.

[3]) *Low*, p. 149.

Такимъ образомъ, въ результатѣ, несмотря на долговременное уже существованіе представительныхъ учрежденій, отвѣтственность министровъ въ организаціи и проявленіи своемъ поставлена очень несовершенно. Относительно судебной отвѣтственности, хотя и нельзя согласиться съ Розеггеромъ, что это мертворожденный институтъ, такъ какъ изрѣдка онъ можетъ имѣть и имѣетъ важное практическое значеніе, но все же нужно признать, что эта отвѣтственность, представляя въ новое время что то въ высшей степени рѣдкое, экстраординарное, является при современномъ положеніи ея въ большинствѣ государствъ недоконченной и вмѣстѣ съ тѣмъ заржавѣвшей машиной, требующей солиднаго исправленія и ремонта. Политическая же отвѣтственность, оцѣниваемая то слишкомъ низко, то слишкомъ высоко, но при томъ недостаточно выясненная въ своихъ основаніяхъ въ наукѣ и очень несовершенно опредѣляемая законодательствами, а нѣкоторыми изъ нихъ и совершенно игнорируемая, хотя все болѣе и болѣе расширяетъ область своего примѣненія и получаетъ центральное значеніе въ современныхъ государствахъ, имѣетъ и много темныхъ сторонъ, въ парламентарныхъ государствахъ подвергаясь опасности быть обращенной исключительно на служеніе партійнымъ интересамъ, а въ непарламентарныхъ сойти на нѣтъ, обратившись въ простой обмѣнъ мнѣній, рядъ вопросовъ, толковъ, разъясненій и проч., не имѣющихъ очень часто никакихъ дѣйствительныхъ результатовъ.

Отвѣтственность министровъ вытекаетъ, какъ мы видѣли въ первой главѣ, изъ особаго положенія ихъ въ конституціонномъ государствѣ. Отвѣчая за содѣйствіе монарху, за единоличную свою дѣятельность и за дѣятельность своихъ коллегъ, а также за дѣйствія подчиненныхъ ему органовъ и лицъ, министръ всегда отвѣчаетъ за свои взгляды и дѣятельность. Предполагается, что онъ обязанъ какъ при совмѣстной дѣятельности съ главой государства и съ своими коллегами, такъ и при совершеніи тѣхъ или другихъ дѣйствій подчиненными его быть всегда въ курсѣ дѣла, сознавать законность и полезность даннаго мѣропріятія и, участвуя въ рѣшеніи, принимать на себя и отвѣтственность и, стоя во главѣ извѣстной вѣтви управленія, знать свои права и обязанности. Нельзя, конечно, требовать, чтобы министръ былъ отвѣтственъ за каждую мелочь въ его вѣдомствѣ, но болѣе или менѣе существенныя нарушенія законовъ и допущенныя вредныя мѣры должны быть ему

извѣстны, и онъ долженъ на нихъ реагировать, иначе дѣлается самъ виновнымъ въ ихъ допущеніи. Вопросъ о виновности министра въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ зависитъ разумѣется отъ конкретныхъ обстоятельствъ дѣла.

Отвѣтственность министровъ осуществляется парламентомъ въ силу принадлежащихъ послѣднему контрольныхъ правъ. Изъ контрольныхъ правъ палатъ вытекаютъ какъ судебная, такъ и политическая отвѣтственность.

Противъ этого господствующаго въ настоящее время въ наукѣ мнѣнія выступилъ проф. А. С. Алексѣевъ [1]).

„Контролирующее учрежденіе, говоритъ онъ, не имѣетъ ни своей воли, ни своего дѣйствія, а примѣняетъ чужую волю къ чужему дѣйствію и, сопоставляя ихъ, своимъ постановленіемъ или даетъ этому дѣйствію юридическую силу или лишаетъ его этой силы. Контроль, такимъ образомъ, всегда осуществляется другимъ учрежденіемъ, отличнымъ отъ установляющаго извѣстныя положенія или нормы. Объектомъ его должны быть акты лежащіе въ прошломъ.

Парламентъ же, осуществляя политическую отвѣтственность министровъ, судитъ объ ихъ дѣйствіяхъ не съ точки зрѣнія нормъ или принциповъ исходящихъ отъ другого учрежденія, а съ точки зрѣнія своихъ собственныхъ взглядовъ. Предметомъ политической отвѣтственности является общая цѣлесообразность, общая политика министерства, дѣятельность не прошедшая, а длящаяся и оцѣниваемая въ виду ея значенія для будущаго. Общее направленіе политики нельзя ни отмѣнить, ни утвердить, но его можно вызвать, поручая управленіе тѣмъ либо другимъ министрамъ. Проф. Алексѣевъ утверждаетъ, что господствующее теченіе смѣшиваетъ контроль въ смыслѣ политическаго воздѣйствія, не имѣющаго для контролируемаго никакихъ юридическихъ послѣдствій [2]), съ контролемъ въ смыслѣ урегулированной закономъ государственной функціи контролирующаго органа, выражающемся въ постановленіяхъ, имѣю-

---

[1]) См. указ. его сочин. гл. VII стр. 63 и слѣд.

[2]) Съ этимъ трудно вяжется утвержденіе автора, высказываемое имъ на стр. 66, что парламентаризмъ явленіе правовое, изъ чего вытекаетъ, что послѣдствія политической отвѣтственности—обязанность монарха уволить министра лишившагося поддержки большинства въ парламентѣ и министра уйти въ отставку—суть юридическія послѣдствія.

щихъ юридическія послѣдствія для контролируемаго учрежденія. Мы, однако, не встрѣтили нигдѣ подобнаго смѣшенія. Писатели, выводящіе отвѣтственность министровъ изъ контрольныхъ правъ палатъ, не хотятъ сказать этимъ, что контроль палатъ есть одно и то же, что контроль особо установленныхъ органовъ государственнаго контроля. Контроль парламента, равно какъ и контроль, осуществляемый монархомъ за веденіемъ государственнаго управленія, въ его цѣломъ есть контроль особый, отличный отъ осуществляемаго особо для этой цѣли организованными учрежденіями, дѣятельность которыхъ точно установлена законами и распространяется въ современныхъ государствахъ обыкновенно на контроль правильнаго расходованія финансовыхъ средствъ государства. Но помимо этихъ спеціальныхъ контрольныхъ учрежденій въ цѣпи государственныхъ должностей высшіе органы очень часто имѣютъ право надзора и контроля за подчиненными. Они контролируютъ дѣйствія послѣднихъ какъ съ точки зрѣнія законности, такъ и съ точки зрѣнія цѣлесообразнаго осуществленія порученныхъ подчиненнымъ органамъ обязанностей. Министры, начальники отдѣльныхъ областей, вѣдомствъ и учрежденій не только правятъ, но и контролируютъ. Контроль ихъ имѣетъ, конечно, нѣсколько иной характеръ, чѣмъ контролирующая дѣятельность спеціальныхъ контрольныхъ установленій, но онъ почти всегда имѣетъ и юридическую санкцію, такъ какъ эти высшіе органы могутъ предать уголовному суду виновныхъ, подвергнуть ихъ дисциплинарному взысканію, удалить отъ должности и т. под.

Контроль монарха и парламента есть верховный контроль за всѣмъ государственнымъ управленіемъ. Такъ какъ послѣднее сосредоточивается въ рукахъ министровъ, отъ которыхъ получаетъ свое направленіе, то министры и становятся отвѣтственными передъ главой государства и народнымъ представительствомъ. Министры отвѣчаютъ передъ палатами, а палаты могутъ осуществить эту отвѣтственность либо въ формѣ привлеченія министровъ къ суду въ случаѣ совершенія ими противузаконныхъ дѣяній, либо въ формѣ запросовъ, анкетъ и проч. мѣръ, въ совокупности составляющихъ то, что принято называеть политической отвѣтственностью. Парламентаризмъ даетъ прочную гарантію этому виду отвѣтственности, но въ виду того, что его начала до настоящаго времени не получили признанія началъ правовыхъ въ силу очень важныхъ политико-го-

сударственныхъ соображеній нѣкоторые писатели политическую отвѣтственность въ отличіе отъ судебной называютъ отвѣтственностью безъ правовыхъ послѣдствій—Verantwortlichkeit ohne Rechtsfolgen [1]). Въ этомъ смыслѣ они и не соглашаются именовать этотъ видъ отвѣтственности юридическимъ или правовымъ. Мы уже указывали, что въ нѣкоторыхъ государствахъ и политическая отвѣтственность имѣетъ характеръ правовой, основываясь на правовыхъ началахъ и будучи гарантирована правовыми средствами. Въ конечномъ итогѣ она можетъ имѣть въ нѣкоторыхъ случаяхъ и правовыя послѣдствія, такъ какъ неисполненіе ея требованій, явившись нарушеніемъ законовъ, можетъ влечь за собой и судебную отвѣтственность. Но въ большинствѣ государствъ политическая отвѣтственность министровъ передъ палатами до настоящаго времени является именно отвѣтственностью безъ правовыхъ послѣдствій. Тѣмъ не менѣе контроль парламента и въ формѣ политической отвѣтственности имѣетъ всюду серьезное политико-государственное значеніе.

Онъ безусловно разнится отъ государственнаго контроля особо установленныхъ учрежденій. Объ этомъ никто, думаемъ, спорить не будетъ, но все же это контроль и практически очень дѣйствительный. Намъ кажется совершенно невѣрнымъ утвержденіе проф. Алексѣева, будто контроль имѣетъ задачей повѣрку только уже совершившагося. Даже государственный контроль, какъ учрежденіе, повѣряющее финансовые расходы различныхъ государственныхъ органовъ, осуществляетъ часто не только послѣдующій, но и предварительный контроль. Почему, наконецъ, контролемъ въ государственно-правовомъ смыслѣ будетъ считаться только надзоръ за правильнымъ исполненіемъ постановленій другого органа, и почему тотъ же самый органъ, который устанавливаетъ извѣстныя начала, не можетъ имѣть правъ контроля? Это похоже на то, если бы утверждать, что надзирать за своимъ хозяйствомъ какой-либо частный владѣлецъ самъ не можетъ или, если и будетъ это дѣлать, то это будетъ что то иное, а не надзоръ. Послѣдній же предполагаетъ

---

[1]) См. статью *Seidler'a* „Minister“ въ Oesterreichisches Staatswörterbuch, hrsg. von *Mischler* und *Ulbrich*. Bd. II, Hälfte I, Wien, 1897, особ. S. 743. Ср. *Passow* ук. соч. S. 2. Anm. 1.

непремѣнное осуществленіе его черезъ другое лицо—управляющаго или приказчика. И почему нельзя контролировать общую цѣлосообразность и направленіе управленія. Какъ въ частномъ, такъ и въ государственномъ управленіи это, какъ намъ кажется, вполнѣ осуществимо. Совершенно правильно, что извѣстныхъ лицъ нельзя заставить вести дѣло въ направленіи противномъ ихъ взглядамъ. Поэтому политическая отвѣтственность въ непарламентарныхъ государствахъ, гдѣ парламентъ не можетъ по своей волѣ смѣнять министровъ, и не можетъ считаться вполнѣ законченнымъ институтомъ. Но, если принять взгляды проф. Алексѣева и особенно взглядъ на парламентаризмъ какъ правовой институтъ, то политическая отвѣтственность министровъ въ парламентарныхъ странахъ будетъ контролемъ палатъ даже и съ юридическими послѣдствіями, контролемъ какъ за законностью и цѣлесообразностью дѣйствій министровъ, такъ и за соотвѣтствіе ихъ со взглядами парламентскаго большинства, правильно или неправильно, но считающагося съ юридической точки зрѣнія взглядами большинства гражданъ государства.

Намъ остается еще разсмотрѣть вопросъ объ организаціи такъ называемой гражданской отвѣтственности министровъ. Здѣсь, конечно, можетъ идти рѣчь только о матеріальной отвѣтственности министровъ, вытекающей изъ ихъ *должностной* дѣятельности.

При исполненіи или по поводу исполненія своихъ должностныхъ функцій министры могутъ причинить матеріальный вредъ какъ государству, такъ и частнымъ лицамъ. Въ какомъ порядкѣ, передъ какими органами министры должны нести въ данномъ случаѣ отвѣтственность?

Выше мы указывали, что не считаемъ возможнымъ признавать гражданскую отвѣтственность министровъ какимъ то особымъ видомъ отвѣтственности наравнѣ съ судебной и политической отвѣтственностью. Изъ обязанности министровъ отвѣтствовать за свою правительственную дѣятельность не исключается обязанность отвѣчать и за причиненный государству его дѣйствіями матеріальный вредъ. Въ контрольныя права палатъ входитъ и право контроля за тѣмъ, чтобы интересы государства не пострадали и въ матеріальномъ отношеніи. Эти матеріальные интересы государства обезпечиваются какъ судебной, такъ и политической отвѣтственностью министровъ. Министры, беззаконно нарушавшіе ихъ, могутъ и должны

быть преданы палатами суду, неблагоразумно же нанесшіе ущербъ, обязаны дать объясненія палатамъ, подвергаются ихъ критикѣ, порицанію и въ парламентарныхъ странахъ удаляются посредствомъ вотума недовѣрія либо иными мѣрами. Но при такъ называемой гражданской отвѣтственности вопросъ идетъ не столько объ удаленіи либо наказаніи виновнаго министра, сколько о возмѣщеніи матеріальнаго вреда государству или гражданамъ, пострадавшимъ по его винѣ. Какъ въ общегражданскомъ процессѣ дѣло идетъ о возмѣщеніи при помощи гражданскаго иска матеріальнаго ущерба, который одно лицо потерпѣло отъ дѣйствій либо вообще по винѣ другого лица, такъ и тутъ.

Но кромѣ гражданскихъ исковъ противъ министровъ подъ гражданской отвѣтственностью министровъ понимаютъ также очень часто и обязанность ихъ давать палатамъ отчетъ въ расходованіи ассигнованныхъ имъ суммъ и нести извѣстныя послѣдствія, вытекающія изъ таковаго—иными словами гражданской отвѣтственностью обозначаютъ финансовый контроль палатъ за дѣятельностью министровъ. Министръ можетъ и въ извѣстныхъ случаяхъ даже обязанъ въ силу тѣхъ или иныхъ государственныхъ соображеній превысить кредиты, ассигнованные ему палатами, онъ можетъ произвести расходъ непредусмотрѣнный палатами и т. под. Во власти палатъ утвердить данное превышеніе расходовъ, данный расходъ, самовольно безъ уполномочія палатъ министромъ совершенный. Но онѣ могутъ и не утвердить этихъ дѣйствій министра. Наконецъ, вообще нѣкоторыя правительственныя дѣйствія могутъ, оставаясь вполнѣ законными, принести матеріальныя потери государству. Во всѣхъ этихъ и подобныхъ случаяхъ палаты могутъ такъ или иначе реагировать на дѣйствія министровъ—одобрять или отвергать превышеніе кредитовъ, расходованіе неассигнованныхъ суммъ, нанесеніе матеріальнаго вреда государству и проч.

Но мы думаемъ, что финансовый контроль палатъ входитъ въ область политической отвѣтственности, а потому подъ гражданской отвѣтственностью министровъ слѣдуетъ понимать только обязанность министровъ отвѣчать по гражданскимъ искамъ, предъявляемымъ отъ лица государства либо частныхъ лицъ къ министрамъ, по винѣ которыхъ послѣднія понесли убытки. По нашему убѣжденію въ этомъ отношеніи не должно существовать какой либо особой отвѣтственности министровъ. Ни въ матеріальномъ, ни въ фор-

мальномъ отношеніи эта гражданская отвѣтственность министровъ не должна отличаться отъ общей гражданской отвѣтственности чиновниковъ. Палаты имѣютъ право помимо начатія особаго уголовнаго преслѣдованія министровъ за незаконное употребленіе ихъ власти, нанесшее матеріальный вредъ государству, постановить также резолюцію, приглашающую правительство вчинить гражданскій искъ противъ виновнаго. Подобная резолюція можетъ быть вынесена и помимо начатія уголовнаго процесса и тогда, когда нанесенный вредъ произошелъ хотя и отъ не преступныхъ дѣйствій министра, но все же по его винѣ. Но этими резолюціями и должна оканчиваться роль палатъ въ этомъ дѣлѣ. Сами вмѣшаться въ гражданскій процессъ въ качествѣ стороны, какъ это имѣетъ мѣсто въ особомъ уголовномъ процессѣ противъ министровъ, онѣ не могутъ.

Относительно значенія и необходимости гражданской отвѣтственности министровъ предъ государствомъ высказывались различныя мнѣнія. Иногда необходимость ея прямо отрицалась. При этомъ приводились главнымъ образомъ слѣдующіе доводы. Въ случаѣ причиненія министромъ государству значительнаго матеріальнаго ущерба гражданскіе иски къ нему являются безцѣльными, такъ какъ очень часто все имущество министра не въ состояніи вознаградить нанесенный ущербъ [1]). Въ томъ же случаѣ, когда вредъ, произведенный дѣяніями министра, будетъ незначителенъ, для государства недостойно затѣвать процессъ изъ-за какой-нибудь ничтожной суммы. Кромѣ того, распространеніе матеріальной отвѣтственности даже на самые незначительные убытки, понесенные государствомъ по винѣ министра, при сложности министерскихъ функцій и неизбѣжности во многихъ случаяхъ причиненія этихъ убытковъ, до крайности должно затруднить выборъ лицъ, способныхъ съ честью занимать этотъ важный постъ. Противъ этихъ взглядовъ особенно горячо ополчается французскій писатель Clos. По его мнѣнію, гражданская отвѣтственность имѣетъ главнымъ образомъ

---

[1]) Ср. *Arsène Vacherot.* De la responsabilité civile des ministres (Revue polit. et parlem. 10 août 1897. p. 268. „La moindre erreur ministérielle se chiffrant souvent par millions, par centaines de millions parfois, quelle réparation pourrait—on imposer au ministre téméraire? Dans l'immense majorité des cas on ruinerait l'un sans indemniser l'autre!“

значеніе предупредительное, равно какъ и другіе виды отвѣтственности. Она имѣетъ громадное воспитательное значеніе въ дѣятельности государственныхъ органовъ вообще. Какъ справедливо указываетъ Лабуле, „когда надо платить за свое незнаніе, скоро дѣлаются знающими". Если государство и не получитъ во многихъ случаяхъ отъ министра возмѣщенія всего вреда имъ причиненнаго, если иной разъ взыскиваемая сумма будетъ ничтожной, то это не можетъ и не должно останавливать представителей интересовъ государства, обязанныхъ самымъ добросовѣстнымъ образомъ смотрѣть за тѣмъ, чтобы интересы эти не были нарушены, хотя-бы даже въ самомъ незначительномъ размѣрѣ. Конечно, необходимо знать мѣру и сообразоваться съ обстоятельствами дѣла при обсужденіи вопросовъ о возбужденіи исковъ противъ министровъ. Но вообще гражданская отвѣтственность министровъ въ предѣлахъ закона не помѣшаетъ находить достойныхъ лицъ, подобно тому какъ законы о довѣренности не мѣшаютъ находить повѣренныхъ [1]).

Такимъ образомъ по Clos гражданская отвѣтственность имѣетъ значеніе какъ-бы извѣстной кары. Она получаетъ характеръ наказанія въ смыслѣ уголовномъ. Но гражданская отвѣтственность вообще понимается, какъ возмѣщеніе извѣстнаго эквивалента, равнаго понесенному имущественному ущербу лица пострадавшаго отъ вины обязаннаго уплатою. Цѣль ея никакъ не предупредительная и не карательная. Цѣль здѣсь одна—возмѣщеніе убытковъ [2]).

Мы, однако, согласны съ Clos въ томъ, что гражданская отвѣтственность министровъ передъ государствомъ должна существовать, и, что органы, обязанные блюсти интересы и выгоды государства, не должны останавливаться передъ тѣмъ соображеніемъ, что иной разъ съ министра получить нечего, или, что взыскиваемая сумма ничтожна по своимъ размѣрамъ. И при гражданскихъ взысканіяхъ одного частнаго лица съ другого обстоятельства нерѣдко могутъ складываться такъ, что получить будетъ нечего, но это не можетъ

---

[1]) *Clos*, p. 204.

[2]) Ср. *Лазаревскій*. Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами. СПБ. 1905, стр. 404. „Поскольку неправильныя дѣйствія чиновника обусловливаются не корыстными или иными личными выгодами, а неправильнымъ пониманіемъ существа возложенныхъ на него обязанностей, угроза гражданскимъ искомъ объ убыткахъ ничего не можетъ измѣнить въ поведеніи чиновника".

служить предлогомъ уничтоженія самой отвѣтственности и судебнаго разбирательства для данныхъ случаевъ, хотя бы и положительно извѣстно было, что съ отвѣтчика взять ничего нельзя.

Признавая необходимымъ гражданскую отвѣтственность министровъ въ отношеніи государства, мы отрицаемъ тотъ взглядъ, что здѣсь должна быть какая-то особая отвѣтственность. Въ осуществленіи началъ этой отвѣтственности не должно и не можетъ быть по существу дѣла никакихъ существенныхъ отступленій отъ общей гражданской отвѣтственности частныхъ лицъ вообще и чиновниковъ въ особенности. И мы думаемъ, что цѣлесообразнѣе всего было бы передать осуществленіе отвѣтственности общимъ судамъ гражданскаго права, причемъ лучше всего, однако, чтобы эти суды были высшими гражданскими судами въ виду высокаго положенія министровъ.

Нѣкоторые писатели и нѣкоторыя законодательства склоняются къ передачѣ разрѣшенія гражданскихъ исковъ противъ министровъ особымъ судамъ, которымъ подсудны министры за свои уголовныя должностныя правонарушенія. Противъ такой системы выступаетъ неоднократно цитировавшійся нами французскій писатель Clos. Судъ этотъ, занятый болѣе важными вопросами объ уголовной преступности министровъ, представляетъ, по его взгляду, мало гарантій для разсмотрѣнія правонарушеній гражданскихъ. Онъ будетъ относиться къ нимъ съ недостаточнымъ вниманіемъ. Также и по назначенію и по составу своему этотъ судъ не представляетъ трибунала, который вполнѣ бы могъ обезпечить интересы и права потерпѣвшихъ матеріально по винѣ министровъ. Да и съ точки зрѣнія юридической вполнѣ справедливо выключить изъ разсмотрѣнія особаго суда надъ министрами вопросы объ ихъ матеріальной отвѣтственности, такъ какъ въ уголовномъ правѣ обыкновенно признается общимъ правиломъ, что исключительные суды не должны быть облечены властью разрѣшать гражданскіе иски.

Бельгійскій ученый Kerchove придерживается въ этомъ отношеніи того взгляда, что здѣсь вполнѣ примѣнимы принципы общаго права. По общему правилу иски, вытекающіе изъ преступныхъ дѣйствій, предъявляются альтернативно либо въ уголовный судъ, гдѣ производится процессъ, съ которымъ они связаны, либо въ судъ гражданскій. Такъ должно быть и здѣсь. Гражданскіе иски противъ ми-

нистровъ должны быть предъявляемы или особому высшему суду, судящему ихъ за уголовное преступленіе, или общимъ гражданскимъ судамъ. Возраженіе, выставлявшееся противъ такого порядка, что этимъ нарушается достоинство, значеніе особаго суда, въ томъ смыслѣ, что разрѣшенное уже имъ дѣло вновь подвергается разсмотрѣнію, опровергается тѣмъ соображеніемъ, что рѣшеніе уголовнаго суда вообще и рѣшеніе въ данномъ случаѣ особаго суда обязательны для суда гражданскаго при разборѣ имъ гражданскихъ исковъ, вытекающихъ изъ преступныхъ дѣяній. Эта система рекомендуемая Kerchove'омъ можетъ быть принята въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ особый судъ для сужденія о правонарушеніяхъ министровъ составленъ изъ лицъ знакомыхъ съ началами гражданскаго права. Высшему аппелляціонному трибуналу, играющему въ Бельгіи роль особаго суда надъ министрами, вполнѣ возможно передать на разрѣшеніе и вопросы о матеріальной отвѣтственности лицъ преданныхъ его суду по уголовнымъ ихъ правонарушеніямъ. Но наиболѣе цѣлесообразной съ точки зрѣнія теоретической кажется намъ передача всѣхъ гражданскихъ исковъ на разрѣшеніе общихъ гражданскихъ судовъ. Особые суды надъ министрами, созданные въ цѣляхъ наилучшаго разрѣшенія преступныхъ посягательствъ, получающихъ особый оттѣнокъ и особое значеніе въ силу исключительнаго государственно-политическаго положенія министровъ въ конституціонныхъ государствахъ, не являются подходящими органами для рѣшенія вопросовъ гражданскихъ о возмѣщеніи убытковъ и обезпеченіи интересовъ сообразно принципамъ и началамъ права гражданскаго.

Подсудность министровъ общимъ гражданскимъ судамъ можетъ вызвать тѣ же возраженія, что и подсудность ихъ уголовнымъ судамъ общаго права. Суды общаго права, говорятъ, недостаточно независимо поставлены въ отношеніи министровъ. Въ частности предоставленіе частнымъ лицамъ права вчинать противъ министровъ гражданскіе иски въ общемъ порядкѣ передъ общими гражданскими судами повлечетъ за собой массу претензій къ министрамъ и сдѣлаетъ ихъ должность настолько тягостной, что никакой достойный человѣкъ не пожелаетъ стать министромъ. Соображенія эти кажутся намъ недостаточными для того, чтобы отказаться отъ системы общихъ судовъ при осуществленіи гражданской отвѣтственности министровъ.

Что касается вопроса о независимости общихъ судовъ, то въ дѣлахъ гражданскихъ это не можетъ имѣть того значенія, какъ при разбирательствѣ уголовныхъ преступленій министровъ. Въ настоящее время въ большинствѣ государствъ суды поставлены такъ, что опасаться, чтобы они стали кривить душой въ угоду министрамъ въ гражданскихъ дѣлахъ, нѣтъ основаній. Суды, которые дѣйствительно могутъ поколебаться, когда дѣло будетъ идти объ уголовномъ преступленіи министра, безусловно будутъ дѣйствовать болѣе свободно и независимо отъ давленія послѣдняго при разборѣ гражданскихъ исковъ.

Что касается компетентности общихъ судовъ, то именно съ этой точки зрѣнія они представляютъ наибольшія гарантіи для справедливаго разрѣшенія дѣла. Привыкшіе имѣть дѣло съ вопросами гражданскаго права и разрѣшать ихъ въ строгомъ соотвѣтствіи съ законами, суды эти лучше чѣмъ спеціально образованные для суда надъ министрами трибуналы могутъ справиться съ вопросами гражданской отвѣтственности министровъ. Для нихъ этотъ вопросъ, какъ правильно замѣчаетъ Clos, будетъ главнымъ, центральнымъ вопросомъ, тогда какъ для особыхъ трибуналовъ, занятыхъ разрѣшеніемъ важныхъ уголовно-политическихъ процессовъ, онъ будетъ побочнымъ и разрѣшаться будетъ не съ тѣмъ вниманіемъ и не съ тѣмъ знаніемъ дѣла, какъ въ общегражданскихъ судахъ.

Надо обратить вниманіе и на то, что гражданская отвѣтственность не влечетъ за собой, какъ это имѣетъ мѣсто при уголовной отвѣтственности, удаленія министра отъ должности. Она не отнимаетъ у государства дѣятеля. Иски гражданскіе, если они не связаны съ какимъ-нибудь преступнымъ дѣйствіемъ министра, остаются безъ вліянія на веденіе министромъ государственныхъ дѣлъ, и путемъ предъявленія къ нему ряда гражданскихъ обвиненій нельзя устранить его отъ управленія, какъ это можетъ быть при уголовномъ обвиненіи его.

Нѣкоторые писатели согласно съ законодательными опредѣленіями нѣкоторыхъ государствъ требуютъ, чтобы предъявленіе къ министрамъ гражданскихъ исковъ со стороны частныхъ лицъ подлежало предварительному разрѣшенію народнаго представительства. Такимъ образомъ, по ихъ мнѣнію, будетъ устранена опасность предъявленія къ министрамъ безчисленнаго количества исковъ, въ большинствѣ случаевъ неосновательныхъ, но разборъ коихъ

все же отнимаетъ у министровъ много времени и затрудняетъ ихъ въ отправленіи ихъ сложныхъ и важныхъ государственныхъ обязанностей[1]). Но мы думаемъ, что болѣе правы тѣ, которые отвергаютъ необходимость подобнаго разрѣшенія. Если въ уголовномъ процессѣ противъ министровъ нельзя допустить возбужденіе его частными лицами и необходимо придти къ тому, что единственно правильнымъ должно быть обвиненіе министровъ народнымъ представительствомъ, то гражданская отвѣтственность именно должна служить какъ бы нѣкоторымъ коррективомъ такого положенія вещей, давая возможность и отдѣльнымъ частнымъ лицамъ поставить вопросъ объ отвѣтственности министровъ. Если бы министры ни въ какомъ случаѣ и ни подъ какимъ видомъ не могли быть преданы суду за свою должностную дѣятельность помимо воли и разрѣшенія палатъ, то, какъ остроумно указываетъ Clos[2]), въ парламентарныхъ государствахъ, гдѣ министры являются вождями парламентскаго большинства, противъ нихъ не могло бы быть возбуждено ни уголовной, ни гражданской отвѣтственности, такъ какъ преданное имъ большинство палаты никогда не возбудило и не разрѣшило бы преслѣдованія ихъ. Вообще всюду, гдѣ министры пользовались бы поддержкой большинства палаты, они при такомъ положеніи могли бы дѣлать что угодно, не опасаясь никакой отвѣтственности. Сторонникъ системы разрѣшенія Inquinbert[3]), находя несправедливымъ подчинять вопросы о возмѣщеніи убытковъ и обезпеченіи частныхъ интересовъ соображеніямъ политическимъ и партійнымъ, что неизбѣжно, однако, при передачѣ права разрѣшать предъявленіе гражданскихъ исковъ противъ министровъ палатамъ, предлагаетъ такую комбинацію, чтобы разрѣшеніе это давалось особо составленной для этой цѣли коммиссіей изъ членовъ обѣихъ палатъ народнаго представительства по уполномочію палатъ. Представляя тѣ же гарантіи и обладая той же компетентностью, что и избравшія ее палаты, эта коммиссія могла бы быть безпартійной и независимой отъ разныхъ политическихъ соображеній. Безъ сомнѣнія

---

[1]) *Kerchove*, p. 271. „Affranchir l'action civile contre le ministre de tout contrôle, c'est rendre les chefs des départements ministériels victimes d'une foule de demandes téméraires ou passionnées, découlant naturellement et nécessairement de leur administration."

[2]) *Clos*, p. 237.

[3]) *Inquinbert*, указ. соч. p. 393.

эта система имѣетъ преимущество передъ системой разрѣшенія преслѣдованія, даваемаго палатами in pleno, но только въ томъ случаѣ, когда коммиссія эта будетъ избираться не ad hoc, а заранѣе на все время сессіи палатъ, при томъ въ томъ случаѣ, когда въ палатахъ большинство ихъ членовъ принадлежитъ въ одной къ одной, а въ другой къ другой партіи, иначе рѣшенія коммиссіи врядъ ли будутъ отличаться отъ таковыхъ полнаго состава палатъ.

Мы все же предпочитаемъ систему свободнаго отъ всякихъ разрѣшеній предъявленія гражданскихъ исковъ къ министрамъ. Практика государственной жизни вовсе не оправдала опасеній противниковъ этой системы, что при отсутствіи обязательности разрѣшенія преслѣдованія иски посыпятся на министровъ какъ дождь. Въ странахъ, въ которыхъ это разрѣшеніе отсутствуетъ, иски противъ министровъ нисколько не были болѣе частыми, чѣмъ въ странахъ, гдѣ оно установлено. Такимъ образомъ система общихъ гражданскихъ судовъ, общаго гражданскаго разбирательства, не подчиненнаго никакому предварительному разрѣшенію, кажется намъ наилучшей системой въ отношеніи гражданской отвѣтственности министровъ, а потому мы и не находимъ нужнымъ признать послѣднюю какой-то особой отвѣтственностью министровъ. На практикѣ въ однихъ государствахъ—напр. Голландіи, Баваріи, Норвегіи—не требуется предварительнаго разрѣшенія для вчинанія гражданскаго иска къ министру, въ другихъ—напр. въ Бельгіи—таковое необходимо. Въ большинствѣ же государствъ гражданская отвѣтственность министровъ осталась безъ законнаго ея регулированія, и на практикѣ вопросъ разрѣшается такъ, что иски предъявляются въ общихъ судахъ безъ испрашиванія какого-бы то ни было разрѣшенія у палатъ. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ при отвѣтственности чиновниковъ вообще примѣняются нѣкоторыя особыя формальности, вродѣ предварительнаго разсмотрѣнія дѣла въ судахъ административной юстиціи и т. под., этотъ порядокъ примѣняется и къ министрамъ, но въ общемъ ихъ отвѣтственность есть отвѣтственность передъ общегражданскими судами согласно общимъ началамъ гражданскаго права [1]). Это практически установившееся положеніе дѣлъ

---

[1]) См. *Kerchove*, p. 279 „Aussi la compétence des tribunaux civils ordinaires quand il s'agit d'une action civile résultant de faits d'administration du ministre, a-t-elle été formellement reconnue par plusieurs lois étrangères sur

не вызываетъ никакихъ затрудненій, не возбуждаетъ нареканій и еще разъ утверждаетъ насъ въ увѣренности, что гражданская отвѣтственность министровъ должна быть общей отвѣтственностью.

У нѣмецкихъ писателей мы почти не встрѣчаемъ разбора вопросовъ относящихся къ гражданской отвѣтственности министровъ. Не считая ее особымъ институтомъ наравнѣ съ политической и особой судебной (уголовной, какъ называютъ ее одни, или государственно-правовой, какъ именуютъ другіе) отвѣтственностью, они и не полагаютъ нужнымъ заниматься ею при изслѣдованіи министерской отвѣтственности, какъ особаго спеціальнаго института государственнаго права. Новѣйшій нѣмецкій писатель Фришъ въ своей обширной работѣ посвящаетъ гражданской отвѣтственности министровъ всего только три страницы, указывая, что по своему характеру это есть общая-гражданская отвѣтственность. Постановленія относительно ея въ конституціяхъ и законахъ различныхъ государствъ имѣютъ, по мнѣнію его, мало значенія и интереса [1]). Болѣе ранніе писатели—Самуэли, Писторіусъ и др.—обходятъ этотъ вопросъ молчаніемъ, и, если у нѣкоторыхъ нѣмецкихъ писателей мы и встрѣчаемъ нѣсколько замѣчаній относящихся къ гражданской отвѣтственности министровъ, то всегда они высказываются отрицательно по поводу включенія ея, какъ особаго вида, въ понятіе спеціальной министерской отвѣтственности [2]). Вопросъ о гражданской отвѣтственности министровъ подвергался наибольшей разработкѣ во Франціи [3]).

---

la responsabilité ministérielle et la silence des autres lois sur la question, prouve assez qu'on s'y est tacitement prononcé en faveur du maintien des principes généraux".

[1]) *Frisch*, S. 165—167.

[2]) *Mohl*. S. 581—586.

[3]) См. слѣд. французск. работы, относящ. къ гражд. отв. министровъ:

Roussel. De la responsabilité pécuniaire des ministres. Revue de droit public. 1891. I. p. 385 et suiv.

Vacherot. De la responsabilité civile des ministres. Revue polit, et parl. 1897. août. p. 251 et suiv.

Casteil. De la responsabilité civile des ministres. Perpignan. 1899.

Sarazin. De la responsabilité civile des ministres vis-à-vis de l'Etat. Thèse. Bordeaux. 1901.

Faustin Adolphe Hélie. De la responsabilité des ministres au point de vue des réparations civiles. France judiciaire, t. IV. p. 423. См. также главы, трактующія о гражданской отвѣтственности въ работахъ *Iean Clos*, *Inguinbert* и бельгійскаго ученаго *Kerchove*'а.

Какъ мы знаемъ, французскіе авторы расчленяютъ всегда институтъ министерской отвѣтственности на три вида: политическая, уголовная и гражданская отвѣтственность. Основаній для выдѣленія гражданской отвѣтственности министровъ изъ общей гражданской отвѣтственности чиновниковъ обыкновенно не приводится. Мы считаемъ взгляды нѣмецкихъ писателей въ этомъ отношеніи болѣе правильными.

Въ недавнее время Лазаревскій [1]) въ своемъ обширномъ изслѣдованіи объ имущественной отвѣтственности должностныхъ лицъ высказалъ мнѣніе, что имущественная отвѣтственность чиновниковъ по отношенію къ частнымъ лицамъ не имѣетъ за собой никакихъ юридическихъ основаній. Считая, что отвѣтственность эта является институтомъ не гражданскаго, а публичнаго права, такъ какъ вытекаетъ изъ должностныхъ дѣйствій, нормируемыхъ правомъ публичнымъ, онъ принимаетъ, однако, подсудность ея общимъ гражданскимъ судамъ, исходя изъ соображеній практической цѣлесообразности таковаго порядка вещей.

Тогда какъ отвѣтственность государства передъ гражданами понятна, отвѣтственность чиновника передъ частными лицами съ теоретической точки зрѣнія не выдерживаетъ критики. Чиновникъ есть органъ государства, дѣйствующій по его уполномочію. Онъ связанъ съ государствомъ и по отношенію къ нему имѣетъ обязанности и права. Въ отношеніи же частныхъ лицъ онъ ничѣмъ не связанъ. Сталкиваясь съ ними, онъ дѣйствуетъ какъ органъ государства, отъ его лица. „Никакихъ достаточныхъ юридическихъ основаній для возложенія на должностныхъ лицъ имущественной отвѣтственности передъ обывателями не существуетъ, говоритъ авторъ; эта отвѣтственность является крайней несправедливостью и по отношенію къ чиновникамъ, и по отношенію къ обывателямъ [2])“. Положительное право современныхъ государствъ удерживаетъ эту отвѣтственность по соображеніямъ практическимъ, но юридически она не можетъ быть обоснована и оправдана. Согласно этому взгляду

Недостаткомъ многихъ изъ вышеприведенныхъ работъ является то, что онѣ разсматриваютъ вопросъ въ предѣлахъ исключительно французскаго законодательства.

[1]) *Лазаревскій.* Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами. Догматическое изслѣдованіе. СПБ. 1905, см. стр. 400 и сл.

[2]) *Лазаревскій*, указ. соч., стр. 405.

и отвѣтственность министровъ передъ частными лицами не имѣетъ юридическаго основанія. За матеріальный вредъ нанесенный имъ должностными дѣйствіями министровъ какъ органовъ государства должно строго юридически отвѣчать само государство, которое потомъ могло-бы съ своей стороны взыскивать понесенные имъ убытки съ министровъ.

На дѣлѣ мы видимъ, однако, совершенно иное. Въ государствахъ, гдѣ частныя лица не могутъ предъявить къ министрамъ иска безъ предварительнаго на это разрѣшенія палатъ, въ случаѣ отказа палатъ въ таковомъ потерпѣвшіе имѣютъ право иска къ государству. И вообще въ большинствѣ государствъ принято правиломъ, что въ извѣстныхъ случаяхъ государство отвѣтствуетъ матеріально за дѣйствія своихъ чиновниковъ. Но обычно гражданскіе иски предъявляются прежде всего къ самимъ лицамъ непосредственно явившимся виновниками причиненнаго ущерба. Юридическая теорія разно пытается объяснить это положеніе вещей.

Также и вопросъ о томъ, составляетъ ли имущественная отвѣтственность чиновниковъ государства институтъ публичнаго или частнаго права рѣшается различно [1]). Но для насъ важно то, что даже приверженцы пониманія этой отвѣтственности, какъ публично-правовой стоятъ за передачу разрѣшенія ея общимъ гражданскимъ судамъ. Отрицая особую гражданскую отвѣтственность министровъ, мы думаемъ, что тамъ, гдѣ для матеріальной отвѣтственности чиновниковъ вообще установлены какія-либо особыя формы, этимъ же особымъ порядкомъ могутъ быть преслѣдуемы и министры. Но это не будетъ спеціальная, только имъ свойственная, вытекающая изъ свойства занимаемой ими должности отвѣтственность.

---

[1]) См. обширн. литературу по этому вопросу у Лазаревскаго, стр. 194—206

Часть II.

Историческое развитіе и современное положеніе министерской отвѣтственности въ главнѣйшихъ конституціонныхъ государствахъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Исторія и современное положеніе министерской отвѣтственности въ Англіи [1]).

„Если и не придавать безусловной цѣны тому, что говорятъ Маколей, Гурдонъ, Форстеръ и Тулминъ Смитъ относительно легендарной древности отвѣтственности сановниковъ короля въ Англіи, замѣчаетъ нѣмецкій писатель Юлій Шварцъ [2]), то во всякомъ случаѣ должно признать, что начало этой отвѣтственности относится къ довольно отдаленной эпохѣ". Корни министерской отвѣтственности въ Англіи можно найти безъ сомнѣнія еще въ такъ называемую

---

[1]) Для исторіи судебной министерской отвѣтственности въ Англіи см. прежде всего неоднократно цитир. книгу *Mohl'я* Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, Tübingen 1837, Buch II. Geschichtliches. Kapitel I., S. 597—701, которая, по мнѣнію проф. А. Д. Градовскаго, является главнѣйшимъ источникомъ для изученія историческаго значенія министерской отвѣтственности, и изъ которой мы почерпнули бо́льшую часть приводимаго въ этой главѣ матеріала. Кромѣ того см. работы Гнейста, Галлама, Маколея и Стёббса по исторіи англійской конституціи.

[2]) *Iulius Schwarcz*. Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Räthe des Monarchen in England. Aragonien, Siebenbürgen und Schweden (1189—1748). Leipzig. 1892, S. 30.

англо-саксонскую эпоху исторіи англійскаго государства. Она вытекла изъ права королевскихъ совѣтовъ той эпохи, такъ называемыхъ витенагемотовъ (собраній мудрыхъ) привлекать своихъ членовъ, которымъ обыкновенно вручалось управленіе страной, къ отвѣту за дурное его веденіе. Это право коренилось въ правѣ совѣта, какъ высшаго органа въ государствѣ, раздѣлявшаго власть съ королемъ, слѣдить за ходомъ государственнаго управленія, а также изъ примѣненія начала суда равныхъ -judicium parium, столь распространеннаго въ средніе вѣка. Такъ какъ управленіе, какъ мы сказали, обыкновенно поручалось членамъ совѣта, состоявшаго изъ знатнѣйшихъ королевскихъ вассаловъ, то естественно судомъ равныхъ по отношенію къ этимъ правителямъ и являлся совѣтъ мудрѣйшихъ. Въ виду того, что по взглядамъ того времени и самъ король считался высшимъ перомъ своего государства и являлся какъ бы primus inter pares среди своихъ знатнѣйшихъ вассаловъ, то совѣты могли требовать отчета и отъ самого короля, судить его и даже смѣщать [1]).

Въ норманнскую эпоху, когда значеніе королевской власти усилилось и взгляды на нее измѣнились, устанавливается уже начало безотвѣтственности короля. Понемногу начинаетъ устанавливаться правило, что за плохое управленіе отвѣтственны совѣтники короля, вводящіе его въ заблужденіе, ибо самъ онъ не можетъ желать зла для государства, не можетъ быть неправъ. Шварцъ указываетъ, что съ 1189 года королевскій совѣтъ, получившій въ норманнскую эпоху названіе большого совѣта (magnum consilium), нерѣдко требуетъ отъ лицъ, которымъ короли поручаютъ управленіе, отчета въ ихъ дѣятельности, а отъ короля—отставки дурныхъ правителей и постановляетъ о преданіи ихъ суду. По образованіи въ 13 столѣтіи парламента къ нему переходитъ право контроля за дѣятельностью королевскихъ совѣтниковъ.

„Замѣчательно, говоритъ Моль, что первыя попытки осуществить отвѣтственность королевскихъ совѣтниковъ вытекали изъ зависимости парламента отъ сильныхъ вассаловъ, желавшихъ такимъ образомъ актамъ производившихся ими переворотовъ придать зна-

---

[1]) См. *Эдуардъ Фрименъ.* Развитіе англійской конституціи съ древнѣйшихъ временъ. Переводъ съ 3-го англ. изд., перепечатаннаго въ 1898 г. *С. Г. Займовскаго.* Москва, 1905, стр. 50.

ченіе общественнаго дѣла и справедливости". Первый случай обвиненія королевскихъ совѣтниковъ нижней палатой парламента передъ палатой лордовъ, при которомъ были установлены извѣстные принципы и порядокъ судебной отвѣтственности этихъ лицъ, изъ чего и выработался постепенно особый институтъ, носящій названіе impeachment'a (impeach=to accuse by public authority) имѣлъ мѣсто въ концѣ царствованія короля Эдуарда III въ 1376 году. Палата общинъ представила королю 28 Апрѣля сего года, что управленіе ведется чрезмѣрно расточительно и требовала суда и наказанія королевскихъ совѣтниковъ Латимера, Невиля и другихъ, обвиняя ихъ въ лихоимствѣ и другихъ злоупотребленіяхъ въ управленіи. Будучи преданы суду палаты лордовъ, эти лица были осуждены ею, устранены отъ занимаемыхъ ими должностей и понесли кару за свои преступныя дѣянія [1]).

При королѣ Ричардѣ II случаи обвиненія королевскихъ совѣтниковъ палатою общинъ передъ палатой лордовъ становятся очень частыми. Въ 1386 году былъ обвиненъ Михаилъ Де-ля-Поль графъ Суффолькъ, канцлеръ королевства. Противъ него было предъявлено обвиненіе въ стремленіи завладѣть наслѣдственными имѣніями и доходами короны, въ неисполненіи парламентскихъ постановленій, въ неправильномъ употребленіи ассигновываемыхъ парламентомъ суммъ, въ незаконномъ помилованіи преступниковъ и въ потерѣ Англіею по его винѣ города Гента. Приговоръ палаты лордовъ состоялъ въ удаленіи его отъ должности, конфискаціи его имущества и въ заключеніи его въ замокъ Виндзоръ, откуда, впрочемъ, онъ скоро былъ освобожденъ королемъ.

Въ 1388 году были обвинены совѣтники короля—Невиль, архіепископъ Іоркскій; Де-Веръ, Герцогъ Ирландскій; Михаилъ Де-ля Поль (бывшій канцлеръ); Робертъ Трессильянъ, Лордъ Верховный Судья и Брембергъ, Лордъ-мэръ города Лондона. Но въ этомъ процессѣ обвинителемъ явилась не палата общинъ, а пять лордовъ, бывшихъ въ оппозиціи королю и получившихъ названіе лордовъ

---

[1]) *Mohl*, S. 606. Латимеръ былъ заключенъ въ тюрьму, Невиль лишенъ всѣхъ занимавшихся имъ должностей. Откупщики податей, также обвиненные въ этомъ процессѣ, были подвергнуты тюремному заключенію на срокъ по желанію короля. По отношенію къ любовницѣ короля Алисѣ Перрерсъ, которая также была замѣшана въ этомъ дѣлѣ, было постановлено, что женщины не должны вмѣшиваться въ государственныя дѣла.

обвинителей (the lords appellants). Эти лорды обвинили вышеназванныхъ лицъ передъ палатой лордовъ въ государственной измѣнѣ по такъ наз. appeal, особому уголовному обвиненію, которое могло быть вчинаемо частными лицами. Палатой лордовъ всѣ обвиняемые были приговорены къ смертной казни. Трое изъ нихъ Невиль, Де-ля-Поль и Де-Веръ спаслись бѣгствомъ на континентъ, остальные были казнены. Процессъ этотъ указываетъ, что принципы министерской отвѣтственности не установились вполнѣ, ибо оказывалось возможнымъ кромѣ обвиненія передъ верхней палатой палатою общинъ также обвиненіе и частными лицами. Въ началѣ царствованія Генриха IV обвиненіе по appeal было уничтожено парламентскимъ статутомъ, и съ тѣхъ поръ обвиненіе палатой общинъ дѣлается единственно возможнымъ обвиненіемъ королевскихъ совѣтниковъ за ихъ должностную дѣятельность. Въ 1397 году, когда король взялъ верхъ надъ своими противниками, онъ заставилъ палату общинъ внести въ палату лордовъ обвиненіе противъ архіепископа Кентерберійскаго Фицъ-Алана, брата графа Арунделя, одного изъ лордовъ обвинителей. Епископъ былъ присужденъ къ изгнанію, и его имущество подверглось конфискаціи. Въ 1399 году парламентъ низложилъ самого короля Ричарда II, съ которымъ прекращается династія Плантагенетовъ. Въ лицѣ Генриха IV (одного изъ бывшихъ лордовъ обвинителей) начинается новая Ланкастерская династія.

Такимъ образомъ первое время съ 1376 года, съ какового историки считаютъ обыкновенно начало развитія судебной отвѣтственности совѣтниковъ короля въ Англіи, и до прекращенія династіи Плантагенетовъ эта отвѣтственность являлась средствомъ борьбы короля съ сильными вассалами его, служа цѣлямъ чисто политическимъ и обращаясь то на пользу сильныхъ лордовъ, то на пользу короля въ зависимости отъ временнаго усиленія или ослабленія ихъ реальной власти.

Довольно долгое время послѣ перемѣны династіи палата общинъ не пользовалась своимъ правомъ обвиненія совѣтниковъ короля передъ палатой лордовъ. Только въ срединѣ 15-го столѣтія въ царствованіе короля Генриха VI въ 1451 году ею было возбуждено обвиненіе противъ одного изъ главныхъ совѣтниковъ короля Вилліама Де-ля-Поля, герцога Суффолькскаго. Обвиненіе было предъявляемо къ герцогу два раза. Въ первый разъ онъ обвинялся въ измѣнѣ и въ преступныхъ сношеніяхъ съ Франціей. Во второй

разъ сюда были присоединены еще обвиненія его въ злоупотребленіяхъ по внутреннему управленію, въ расточительности, покровительствѣ преступнымъ дѣяніямъ и проч. Исходъ этого процесса показываетъ, говоритъ Моль, что принципы обвиненія королевскихъ совѣтниковъ и суда надъ ними еще не установились. Герцогъ пожелалъ быть судимымъ не палатою лордовъ, а королемъ. Король, признавъ обвиненіе въ части недоказаннымъ, за другую часть его приговорилъ герцога Суффолька къ изгнанію на континентъ. Палата лордовъ протестовала противъ нарушенія ея правъ исключительнаго суда надъ королевскими совѣтниками. Герцогъ же при переѣздѣ во Францію былъ задержанъ какимъ то неизвѣстнымъ кораблемъ и обезглавленъ. Дѣло это такъ и осталось неразслѣдованнымъ.

Слѣдующіе случаи обвиненія королевскихъ совѣтниковъ палатою общинъ передъ палатой лордовъ имѣли мѣсто въ царствованіе Іакова I Стюарта. Въ 1620 году былъ осужденъ лордъ канцлеръ, извѣстный ученый, основатель опытной философіи Бэконъ Веруламскій. Будучи обвиненъ во взяточничествѣ, онъ былъ присужденъ къ денежному штрафу въ 40.000 фунтовъ стерлинговъ, удаленію отъ должности и заключенію въ тюрьму на срокъ по желанію короля. Сверхъ того ему было запрещено являться въ парламентъ и находиться при дворѣ.

Затѣмъ въ то же царствованіе были осуждены совѣтники короля Вельвертонъ за установленіе незаконныхъ монополій и графъ Миддльсексъ лордъ-канцлеръ за продажность и другія преступленія по должности и оба присуждены къ лишенію должностей и къ большимъ штрафамъ. Миддльсексъ кромѣ того къ заключенію въ Тоуэръ на срокъ по желанію короля съ запрещеніемъ являться въ парламентъ и находиться при дворѣ.

При слѣдующемъ королѣ Карлѣ I въ 1626 году палата общинъ внесла въ палату лордовъ обвиненіе противъ любимца короля лорда Буккингама. Обвиненіе было предъявлено въ 30 пунктахъ, заключавшихъ въ себѣ самыя разнообразныя преступленія, а именно: совмѣщеніе различныхъ должностей и покупка ихъ, преступныя сношенія съ Франціей, лихоимство, раздача должностей своимъ родственникамъ и наконецъ дача лѣкарства покойному королю Іакову I вопреки совѣтамъ докторовъ. Основательныхъ доказательствъ по всѣмъ этимъ пунктамъ палатою общинъ представлено не было.

Обвиненіе было основано по народной молвѣ. Король пытался всѣми способами оградить своего любимца отъ суда. Двухъ членовъ палаты общинъ Диггса и Элліота, особенно горячо выступавшихъ съ обвиненіями противъ Буккингама, онъ заключилъ въ Тоуэръ. Злѣйшему врагу Буккингама графу Бристолю не было послано королевское приглашеніе (writ) присутствовать въ палатѣ лордовъ въ предстоявшую сессію. Тѣмъ не менѣе Буккингамъ долженъ былъ явиться на судъ палаты лордовъ и дать объясненія по пунктамъ предъявленнаго противъ него обвиненія. Его защитительные пункты уже были переданы палатѣ лордовъ, но въ это время король рѣшилъ прибѣгнуть къ новому средству и распустилъ парламентъ. Въ то время еще не былъ установленъ принципъ, что возбужденное противъ королевскаго совѣтника обвиненіе остается въ силѣ независимо отъ роспуска парламента его возбудившаго. Какъ увидимъ дальше, это было признано позднѣе. Новосозванный парламентъ не возбудилъ, однако, съ своей стороны обвиненія противъ Буккингама, хотя и въ его средѣ раздавались многіе голоса противъ него. Но въ томъ же 1826 году въ августѣ мѣсяцѣ[1]) Буккингамъ былъ убитъ нѣкоимъ Фельтономъ, причиною каковаго убійства не мало послужили горячія рѣчи противъ Буккингама въ палатѣ общинъ.

Въ концѣ правленія короля Карла I было возбуждено обвиненіе противъ лорда-намѣстника Ирландіи и главнаго совѣтника короля лорда Страффорда. Талантливый вождь парламентской оппозиціи въ началѣ царствованія Карла I-го Томасъ Вентвортъ впослѣдствіи перешелъ на сторону короля и былъ сдѣланъ лордомъ Страффордомъ, президентомъ Сѣвернаго Совѣта, учрежденія, управлявшаго сѣверными графствами Англіи, и, наконецъ, намѣстникомъ Ирландіи. Его совѣты и содѣйствіе королю относительно борьбы, въ которую король Карлъ I вступилъ съ парламентомъ, а также вообще его отступничество отъ парламентской партіи создало Страффорду много враговъ. Въ 1740 году палата общинъ возбудила противъ него обвиненіе передъ палатой лордовъ въ государственной измѣнѣ. Содержаніе возбужденнаго обвиненія состояло въ томъ, что Страффорду вмѣнялось въ вину посягательство на

---

[1]) Процессъ былъ начатъ въ апрѣлѣ.

основные законы государства, а также то, что онъ давалъ королю совѣты принудить своихъ подданныхъ подчиниться тиранническому управленію и употреблялъ для достиженія этой цѣли незаконныя средства, а также возстановлялъ короля противъ парламента и его правъ. Обвиненіе опиралось главнымъ образомъ на дѣйствія Страффорда въ качествѣ намѣстника Ирландіи, что возбуждало прежде всего сомнѣніе въ подсудности его палатѣ лордовъ. Затѣмъ, различные отдѣльные пункты, на которыхъ основано было это обвиненіе, не могли быть подведены каждый въ отдѣльности подъ понятіе государственной измѣны, какъ это преступленіе опредѣлялось существовавшими тогда законами. Только въ цѣломъ и то съ натяжками можно было конструировать изъ всѣхъ отдѣльныхъ дѣяній Страффорда понятіе особаго сложнаго преступленія государственной измѣны, что и попыталась сдѣлать палата общинъ. Между тѣмъ по закону короля Эдуарда III (35 Edw. III, c. 2) государственной измѣной почиталось преступленіе совершонное однимъ какимъ-либо актомъ, а не совокупностью отдѣльныхъ дѣяній. Опираясь на этотъ законъ, лордъ Страффордъ произнесъ въ палатѣ лордовъ талантливую защитительную рѣчь, въ которой доказывалъ какъ ложность и недоказанность многихъ изъ возведенныхъ на него обвиненій, такъ и, главнымъ образомъ, всю неосновательность и невозможность законнаго подведенія его дѣяній подъ понятіе государственной измѣны по англійскому праву. Видя, что Страффордъ можетъ быть оправданъ палатой лордовъ или во всякомъ случаѣ присужденъ къ незначительному наказанію, а не къ смертной казни, къ чему главнымъ образомъ стремились многочисленные враги его въ палатѣ общинъ, эта послѣдняя заявила, что она прекращаетъ поддерживать судебное обвиненіе impeachment противъ лорда Страффорда, а возбуждаетъ противъ него обвиненіе въ иномъ порядкѣ при посредствѣ такъ называемаго bill of attainder. Этотъ способъ осужденія совѣтниковъ короны есть созданіе королевской власти. Когда возникъ онъ впервые съ точностью врядъ ли возможно опредѣлить, но короли по нѣкоторымъ извѣстіямъ пользовались имъ еще въ норманнскій періодъ[1]). Особенно часто встрѣчается онъ въ эпоху борьбы

[1]) По свидѣтельству *Cox'a* первый занесенный въ книгу статутовъ bill of attainder былъ билль противъ Де-ля-Поля и его сотоварищей, осужденныхъ такимъ образомъ вслѣдствіе бѣгства ихъ на континентъ въ 1388 году такъ называемымъ „безпощаднымъ“ парламентомъ. Но этотъ билль примѣнялся безъ сомнѣнія и раньше.

домовъ Ланкастерскаго и Іоркскаго, такъ называемой войны алой и бѣлой розы. Между прочимъ король Эдуардъ IV осудилъ такимъ способомъ своего брата герцога Кларенскаго. Этотъ видъ осуществленія отвѣтственности королевскихъ совѣтниковъ состоялъ въ особомъ судебно-законодательномъ актѣ, направленномъ спеціально противъ извѣстнаго опредѣленнаго лица. Это былъ законъ спеціальный ad hoc, pro re nata и при томъ съ обратнымъ дѣйствіемъ. Имъ опредѣлялось какъ преступленіе, такъ и наказаніе за это преступленіе въ каждомъ данномъ случаѣ по поводу дѣянія уже совершеннаго лицомъ, ему подвергавшимся. Англійскій писатель Энсонъ [1]) говоритъ, что акты эти по формѣ суть законодательные, а по существу судебные акты парламента. Градовскій [2]) сравниваетъ bill of attainder съ остракизмомъ древнихъ Аѳинянъ, замѣчая, однако, что послѣдствія его ужаснѣе, такъ какъ онъ влечетъ за собой не изгнаніе подобно остракизму, а лишеніе правъ и всегда смертную казнь Гнейстъ [3]) называетъ этотъ актъ парламентской кабинетской юстиціей. Особенно часто примѣнялся этотъ видъ отвѣтственности въ Англіи при Тюдорахъ и въ особенности при королѣ Генрихѣ VIII. При содѣйствіи послушныхъ ему парламентовъ этотъ король при помощи опальнаго билля казнилъ всѣхъ неугодныхъ ему лицъ. Такъ погибъ между прочимъ извѣстный философъ Томасъ Моръ, авторъ знаменитаго философскаго трактата „Утопія“, и одна изъ многочисленныхъ женъ этого короля Анна Болейнъ. Впослѣдствіи при Стюартахъ, когда усилились значеніе и власть парламента, палата общинъ воспользовалась и этимъ средствомъ для обвиненія дурныхъ совѣтниковъ короля. И вотъ лордъ Страффордъ явился однимъ изъ первыхъ королевскихъ совѣтниковъ, на головы которыхъ обрушилась въ царствованіе Карла I эта ужасная законодательная юстиція. Послѣ того какъ не удалось провести противъ Страффорда impeachment съ желательнымъ для палаты общинъ исходомъ палата высказалась за примѣненіе

---

[1]) *Anson*. The law and custom of the constitution, t. I. p. 355. „An Act of Parliament can, as we know, do anything. It can make that an offence which was not, when committed, an offence against any existing law; it can assign to the offender, so created, a punishment which no court could inflict“.

[2]) *Градовскій*. Госуд. право важнѣйш. Европ. державъ, т. I, (Собр. соч. Градовскаго Спб. изд. 1902 г. т. V стр. 498).

[3]) *Gneist*, Das Englische Verwaltungsrecht, Berlin. 1867. Bd. II, S. 709.

къ нему bill'я of attainder. Такъ какъ этимъ актомъ создавался совершенно новый законъ, то въ биллѣ внесенномъ противъ Страффорда было установлено новое понятіе государственной измѣны. Различныя дѣянія совершонныя Страффордомъ и не подходившія подъ понятіе государственной измѣны по закону Эдуарда III были сведены воедино и было постановлено, что они всѣ вмѣстѣ въ цѣломъ составляютъ государственную измѣну constructive treason. Графъ Страффордъ въ своей послѣдней защитительной рѣчи убѣдительно просилъ лордовъ не пользоваться опальнымъ биллемъ: „не вытаскивать изъ стараго арсенала забытое оружіе и не будить заснувшихъ львовъ, которые пробудившись могутъ впослѣдствіи растерзать ихъ самихъ и дѣтей ихъ". „Мы живемъ, говорилъ онъ, подъ сѣнью законовъ, неужели же мы должны умирать по законамъ, которые не существуютъ". Но общее настроеніе было противъ Страффорда, и билль прошелъ въ палатѣ лордовъ [1]). Король сначала отказался утвердить билль, но угрожающее положеніе, которое заняла палата общинъ, а также убѣжденія королевы и придворныхъ, среди которыхъ Страффордъ имѣлъ также много враговъ, заставили его дать согласіе. Есть извѣстіе, что самъ Страффордъ написалъ королю письмо, прося его утвердить приговоръ, но онъ до послѣдней минуты надѣялся въ душѣ, что король не выдастъ его, своего преданнѣйшаго слугу. Получивъ извѣстіе объ утвержденіи королемъ билля, онъ произнесъ; „не надѣйтесь на князей человѣческихъ, въ нихъ нѣтъ спасенія", Страффордъ былъ казненъ 12 мая 1844 года.

Послѣ процесса лорда Страффорда примѣненіе опальнаго билля практиковалось неоднократно, но господствующей формой обвиненія королевскихъ совѣтниковъ все же остался impeachment. „Смѣшеніе судебныхъ и законодательныхъ формъ и воспоминаніе о худшихъ временахъ парламента сдѣлали эту форму отвѣтственности вышедшей изъ употребленія, говоритъ Гнейстъ". Короткое время продолжалъ примѣняться болѣе мягкій видъ этого рода отвѣтственности

---

[1]) 26 голосами противъ 19. См. различныя мнѣнія о справедливости процесса Страффорда у *Mohl*'я указ. соч. S. 641 Anm. 1, и *Hallam*'а Histoire constitutionnelle d'Angleterre—Traduction par. M. Guizot. Paris 1828, t II p. 377. Моль называетъ этотъ процессъ темнымъ пятномъ въ англійской исторіи. Галламъ же оправдываетъ судъ надъ Страффордомъ, исходя изъ политическихъ соображеній.

такъ называемый bill of Pains and Penalties, который отличался отъ bill of attainder главнымъ образомъ тѣмъ, что не непремѣнно влекъ за собой смертную казнь [1]). Послѣдній процессъ этого рода имѣлъ мѣсто при королѣ Георгѣ I въ 1722 году, когда такимъ образомъ былъ осужденъ Аттербери, епископъ Рочестерскій за преступныя сношенія съ претендентомъ на англійскій престолъ [2]). Попытка короля Георга IV осудить такимъ образомъ жену свою Каролину не удалась. На защиту королевы выступилъ извѣстный писатель и политическій дѣятель Лордъ Брумъ, доказывая всю несправедливость судебной процедуры подобнаго рода, и палаты отказались вотировать этотъ билль противъ королевы Каролины. Знаменитый парламентскій дѣятель Робертъ Пилль сказалъ какъ то, что время опальныхъ биллей въ Англіи прошло безвозвратно. И дѣйствительно, при современномъ развитіи юридическихъ понятій врядъ ли возможно вотированіе парламентомъ подобнаго законодательно-судебнаго акта ad hoc съ обратнымъ дѣйствіемъ. Но юридически этотъ актъ не отмѣненъ, и съ юридической точки зрѣнія примѣненіе его вполнѣ возможно и въ настоящее время.

Тѣмъ же долгимъ парламентомъ, которымъ былъ осужденъ лордъ Страффордъ, были возбуждены обвиненія противъ лорда хранителя печати Финча, главнаго королевскаго адвоката Эдуарда Герберта и кентерберійскаго архіепископа Лода. Палата общинъ обвинила названныхъ лицъ въ государственной измѣнѣ и въ тяжкихъ преступленіяхъ по должности при содѣйствіи королю въ его борьбѣ съ парламентомъ. Финчъ спасся бѣгствомъ въ Голландію, и приговоръ относительно него не состоялся. Гербертъ, будучи привлеченъ къ суду палаты лордовъ за то, что поддерживалъ неправильное обвиненіе возбужденное королемъ противъ лорда Кимбольтона и пяти членовъ палаты общинъ, оправданныхъ, однако, палатою лордовъ, доказывалъ свою невиновность ссылкой на то, что онъ исполнялъ лишь свою должностную обязанность и дѣйствовалъ всецѣло по приказу короля. Обвиненіе же въ незаконости преслѣдо-

---

[1]) Первый разъ этотъ билль былъ примѣненъ въ 1321 г. противъ Деспенсеровъ, совѣтниковъ короля Эдуарда II, осужденныхъ такимъ образомъ на изгнаніе. См. *Homersham Cox*. Die Staatseinrichtungen Englands. Uebers. von Kühne. Berlin 1867. S. 202. *Stubbs*. The constitutional history of England. Vol. II, p. 362.

[2]) *Hallam*. Наз. соч., t. V chap. XVI p. 75 et. suiv.

ванія этихъ лицъ помимо преданія ихъ суду палаты лордовъ палатою общинъ Гербертъ старался отклонить, доказывая ссылками на прецеденты, что встарину не всегда только одна палата общинъ имѣла право обвиненія передъ палатою лордовъ. Въ рѣчи одного изъ коммиссаровъ палаты общинъ поддерживавшихъ обвиненіе были развиты принципы, лежащіе въ настоящее время въ основѣ института судебной министерской отвѣтственности въ Англіи, а именно: 1) приказъ короля не освобождаетъ его совѣтника отъ отвѣтственности и 2) преданіе суду по impeachment можетъ воспослѣдовать исключительно лишь по постановленію палаты общинъ. Такъ какъ первое положеніе не признавалось еще всѣми твердо, какъ неизмѣнное правило, какъ это имѣетъ мѣсто въ настоящее время, то Гербертъ былъ оправданъ палатою лордовъ, какъ исполнявшій приказанія короля, и было постановлено, что онъ „не долженъ быть лишенъ своей должности". Но сильное неудовольствіе, обнаружившееся въ палатѣ общинъ по поводу этого рѣшенія, заставило палату лордовъ пересмотрѣть его и постановить довольно странный приговоръ, по которому Гербертъ былъ присужденъ къ заключенію въ Тоуэръ и признанъ неспособнымъ быть членомъ парламента или занимать какую бы то ни было должность „кромѣ должности имъ занимаемой". Послѣднее очевидно было прибавлено въ виду ранѣе постановленнаго рѣшенія, по которому занимаемой имъ должности Герберъ не долженъ былъ быть лишаемъ.

Болѣе тяжелая участь постигла архіепископа Лода. Его процессъ по своему ходу и по своимъ результатамъ очень напоминаетъ процессъ лорда Страффорда. Также какъ и противъ послѣдняго противъ Лода сначала былъ возбужденъ impeachment и также вслѣдствіе невозможности подвести обвиненіе въ различныхъ отдѣльныхъ дѣяніяхъ церковнаго характера (главнымъ образомъ преслѣдованіяхъ такъ называемыхъ нонконформистовъ, т. е. отступниковъ отъ установленной, англиканской церкви) подъ понятіе государственной измѣны, онъ былъ осужденъ при помощи bill'я of attainder. Лодъ долго томился въ заключеніи, пока было рѣшено его дѣло. Онъ казненъ 12 января 1645 года [1]). Послѣ этихъ процессовъ исторія

---

[1]) Даже Галламъ, всегда стоящій на сторонѣ парламента, считаетъ процессъ Лода пристрастнымъ и несправедливымъ. Судьи, спрошенные относительно дѣяній Лода, высказались за то, что дѣянія эти не подходятъ подъ

судебной отвѣтственности королевскихъ совѣтниковъ въ Англіи на нѣкоторое время прерывается. При наступившей революціи, казни короля Карла I и затѣмъ республики Кромвеля трудно говорить о какомъ бы то ни было правильномъ развитіи историческихъ принциповъ и институтовъ, въ частности же суда палаты лордовъ и быть не могло, такъ какъ и сама палата лордовъ была уничтожена.

Но послѣ реставраціи Стюартовъ вновь возникли древнія учрежденія страны, а вмѣстѣ съ тѣмъ возобновилось и примѣненіе impeachment'а. При Карлѣ II вносится палатою общинъ обвиненіе противъ главнаго совѣтника короля лорда-канцлера Кларендона. Неудачная война съ Голландіей, продажа Франціи Дюнкирхена, важнаго военнаго и торговаго порта, чума и пожаръ въ Лондонѣ— всѣ эти неудачи въ связи съ расточительностью правленія Карла II вызвали страшное неудовольствіе въ странѣ и въ парламентѣ. Въ жертву этому неудовольствію и былъ принесенъ королемъ графъ Кларендонъ, лишившійся расположенія короля и имѣвшій въ нижней палатѣ многочисленныхъ враговъ. Въ 1667 году противъ него было возбуждено обвиненіе въ измѣнѣ, и палата общинъ требовала предварительнаго заключенія его въ тюрьму, но палата лордовъ признала обвиненіе предъявленнымъ въ слишкомъ общихъ выраженіяхъ и на этомъ основаніи отказалась подвергнуть Кларендона немедленному заключенію. Между палатами по этому поводу возникли сильныя распри. Чтобы успокоить страну король приказалъ Кларендону удалиться изъ предѣловъ государства. Уѣхавъ во Францію, Кларендонъ написалъ оттуда въ парламентъ оправдательное письмо, составленное въ крайне рѣзкихъ выраженіяхъ. Письмо это настолько возмутило парламентъ, что было постановлено сжечь его рукою палача, а противъ Кларендона былъ вотированъ билль, по которому онъ навсегда изгонялся изъ предѣловъ Англіи и всякое сношеніе съ нимъ объявлялось государственной измѣной. Кларендонъ умеръ въ изгнаніи. Галламъ считаетъ этотъ процессъ важнымъ въ томъ отношеніи, что онъ какъ бы возстановилъ право парламента по обвиненію королевскихъ совѣтниковъ, которое послѣ реставраціи было первое время какъ бы забыто. Кларендонъ же ста-

---

понятіе государственной измѣны. Палата лордовъ постановила обвинительный приговоръ подъ сильнымъ давленіемъ извнѣ. Между прочимъ въ палату лордовъ была подана петиція, требовавшая казни Лода, см. *Hallam*. Наз. соч. t. III, Chap. X p. 23 et suiv.

ралося уничтожить эту отвѣтственность, стереть всякое воспоминаніе о ней.

Въ то же царствованіе Карла II былъ возбужденъ impeachment противъ казначея морского вѣдомства, бывшаго спикера палаты общинъ, лорда Сеймура, обвиненнаго въ разныхъ преступленіяхъ по должности, окончившійся ничѣмъ вслѣдствіе роспуска палаты общинъ.

Но особенно замѣчательнымъ по принципамъ въ немъ формулированнымъ является процессъ министра Карла II лорда Денби. Въ 1678 году противъ Денби возбуждено было палатою общинъ обвиненіе по доносу англійскаго посланника при французскомъ дворѣ Монтеня въ томъ, что онъ состоялъ въ измѣнническихъ сношеніяхъ съ Франціей. Сверхъ того Денби обвинялся въ расточеніи и присвоеніи королевскихъ доходовъ и въ потворствѣ папизму. Самый важный пунктъ предъявленныхъ къ нему обвиненій касался субсидій, которыя король Карлъ II получалъ отъ французскаго короля Людовика XIV за соблюденіе Англіей нейтралитета въ войнахъ Франціи съ многочисленными ея противниками. Король, желая освободить Денби отъ обвиненія, распустилъ палату общинъ. Но палата лордовъ постановила, что роспускъ парламента не прекращаетъ начатаго уже процесса. Вновь собравшаяся въ 1679 году палата общинъ продолжала поддерживать обвиненіе противъ графа Денби. Тогда король объявилъ парламенту, что письма, на основаніи которыхъ Денби преданъ суду, написаны были по его приказанію, и что онъ по этому пункту обвиненія даровалъ графу Денби помилованіе. Что же касается обвиненій Денби въ другихъ противозаконныхъ дѣяніяхъ, то, признавая его виновнымъ, онъ удаляетъ его отъ всѣхъ занимаемыхъ имъ должностей. Поэтому, считая дѣло Денби оконченнымъ, король предлагалъ парламенту прекратить начатое противъ него обвиненіе и заняться очередными дѣлами. Но палата общинъ провозгласила недѣйствительнымъ подобное помилованіе королемъ министра уже привлеченнаго къ суду палаты лордовъ и рѣшила продолжать поддерживать обвиненіе. Такимъ образомъ въ этомъ процессѣ были установлены слѣдующіе основные принципы отвѣтственности королевскихъ совѣтниковъ передъ парламентомъ, считающіеся съ тѣхъ поръ обязательными для процессовъ этого рода: 1) начатое палатою общинъ обвиненіе не прекра-

щается за роспускомъ парламента [1]), 2) король не можетъ помиловать лицо, привлеченное къ суду палатой общинъ предъ палатою лордовъ. Затѣмъ постановленіемъ палаты общинъ въ этомъ процессѣ былъ также твердо установленъ принципъ, высказывавшійся неоднократно и раньше въ предыдущихъ процессахъ, а именно, 3) что королевскій совѣтникъ, привлеченный къ отвѣтственности по impeachment не можетъ въ оправданіе своихъ дѣйствій ссылаться на приказанія короля. Наконецъ въ процессѣ Денби было опредѣлено, что отвѣтственность должна распространяться не только на незаконныя, но и на вредныя для государства дѣянія королевскихъ совѣтниковъ, которые должны быть отвѣтственны не только за законность, но и за справедливость, честность и полезность своихъ мѣропріятій. Этимъ формальнымъ включеніемъ въ объемъ особой судебной отвѣтственности совѣтниковъ короны отвѣтственности и за цѣлесообразность ихъ дѣйствій impeachment и de jure получилъ видъ извѣстной политической мѣры, направленной не только къ удержанію представителей власти въ предѣлахъ закона, но и къ извѣстному воздѣйствію на нихъ парламента въ смыслѣ политическаго направленія ихъ дѣятельности. Неизвѣстно, какое направленіе въ дальнѣйшемъ получилъ бы этотъ институтъ въ своемъ развитіи, и къ какимъ ужаснымъ злоупотребленіямъ могло бы повести подобное узаконенное злоупотребленіе судебными формами для цѣлей политическихъ, если бы не развился другой, болѣе цѣлесообразный и болѣе удобный для этихъ цѣлей, институтъ парламентаризма.

Не смотря на массу принципіальныхъ вопросовъ разрѣшенныхъ въ процессѣ графа Денби, процессъ этотъ не былъ приведенъ къ концу. Графъ Денби, пробывъ пять лѣтъ въ тюремномъ заключеніи въ ожиданіи суда, былъ отпущенъ подъ залогъ подъ условіемъ предстать на судъ палаты лордовъ по первому ея требованію. Но дѣло его такъ и осталось нерѣшеннымъ.

При королѣ Вильгельмѣ III, королевѣ Аннѣ и королѣ Георгѣ I было возбуждено также нѣсколько процессовъ по обвиненію королевскихъ совѣтниковъ, не имѣвшихъ въ общемъ значенія для развитія началъ министерской отвѣтственности и по большей части

---

[1]) Относительно этого пункта поднимался, впрочемъ, споръ еще разъ въ 1791 г. въ процессѣ Гастингса, когда, наконецъ, онъ былъ безусловно установленъ.

окончившихся ничѣмъ, почему мы ихъ и опускаемъ. Позднѣйшими случаями примѣненія отвѣтственности по impeachment'у были процессъ генералъ-губернатора Остъ-Индской компаніи Уоррена Гастингса [1]) и перваго лорда адмиралтейства лорда Мельвилля. Преслѣдованіе, возбужденное противъ Гастингса палатою общинъ, заключало въ себѣ обвиненіе его въ 20 пунктахъ въ слѣдующихъ преступныхъ дѣяніяхъ: угнетеніе индійскаго населенія и недостойное обращеніе съ индійскими князьями и членами ихъ фамилій, вымогательство и продажность, расточеніе общественныхъ денегъ и опустошеніе цѣлыхъ провинцій. Главнымъ коммиссаромъ по поддержанію обвиненія отъ имени палаты общинъ былъ назначенъ извѣстный парламентскій дѣятель и писатель Эдмундъ Боркъ. Остальными коммиссарами были назначены самые выдающіеся парламентскіе ораторы того времени — Фоксъ, Шериданъ, Виндгамъ. Процессъ этотъ замѣчателенъ по своей продолжительности. Онъ длился 7 лѣтъ (отъ 1788 до 1795 года) и окончился оправданіемъ Гастингса. „По истинѣ невозможно оспаривать, говоритъ Маколей по поводу дѣла Гастингса, что хотя обвиненіе передъ палатой лордовъ весьма красивая церемонія и хотя, быть можетъ, оно было полезно въ XVII столѣтіи, но въ настоящее время отъ него нельзя ожидать много добра. Какое бы довѣріе не имѣли къ приговорамъ перовъ по аппелляціи къ нимъ по обыкновеннымъ судебнымъ дѣламъ, но достовѣрно, что никто не имѣетъ ни малѣйшей вѣры въ безпристрастіе перовъ, когда передъ ними стоитъ важный государственный сановникъ, обвиненный въ государственномъ преступленіи. Всѣ они люди политическихъ партій. Едва ли есть между ними хоть одинъ, котораго голоса по обвиненію нельзя было бы предсказать съ увѣренностью, даже раньше, нежели хоть одинъ изъ свидѣтелей будетъ допрошенъ; если бы и можно было довѣриться справедливости перовъ, все же они неспособны произнести приговоръ въ дѣлѣ, подобномъ дѣлу Гастингса. Засѣданія ихъ продолжаются только въ теченіе полугода. На нихъ лежитъ рѣшеніе многихъ законодательныхъ и судебныхъ вопросовъ. Лорды -законники, совѣтъ

---

[1]) О процессѣ Гастингса см. *Mohl.* ук. соч. S. 683 ff. и особ. интересный очеркъ у Маколея. *Маколей.* Полное собраніе сочиненій. Рус. пер. изд. Николая Тиблена СПБ. 1862. т. IV „критическіе и историческіе опыты". Статья „Ворренъ Гастингсъ", стр. 203—332.

которыхъ необходимъ чтобы руководить несвѣдущимъ большинствомъ, ежедневно заняты отправленіемъ судебныхъ дѣлъ въ другихъ мѣстахъ. А потому невозможно, чтобы во время сессіи, когда представляется много другихъ дѣлъ, палата перовъ могла посвятить болѣе нѣсколькихъ дней обвиненію передъ ней... Хорошо устроенное судилище, засѣдающее правильно шесть дней еженедѣльно и по девяти часовъ ежедневно, окончило бы дѣло Гастингса менѣе нежели въ три мѣсяца. Лорды не окончили своего дѣла въ семь лѣтъ [1]).“

Такъ какъ до настоящаго времени положеніе дѣлъ нисколько не измѣнилось, то эти замѣчанія Маколея вполнѣ сохраняютъ свое значеніе. По мнѣнію Маколея причиной оправданія Гастингса явилась именно эта продолжительность процесса, во время теченія котораго симпатіи общества и парламента, бывшія раньше противъ Гастингса, перешли на его сторону. Но не подлежитъ сомнѣнію, что не только одно это было причиной оправданія Гастингса. „Новѣйшія. болѣе полныя и безпристрастныя изслѣдованія обнаружили, говоритъ Мижуевъ [2]), съ очевидностью неосновательность большинства обвиненій противъ Гастингса; вмѣстѣ съ тѣмъ было доказано безкорыстіе Гастингса и значительность его трудовъ на пользу Англіи“. Безспорно, что поведеніе Гастингса въ отношеніи раджи Бенареса и аудскихъ княгинь, которыхъ онъ подвергъ ограбленію и перваго лишилъ трона, а вторыхъ подвергъ жестокому обращенію съ цѣлью вымогательства у нихъ ихъ сокровищъ, было возмутительно. Но полученныя суммы Гастингсъ употребилъ не въ личную пользу, а въ пользу индійской компаніи, и это въ связи съ тѣмъ, что его правленіе и удачныя войны съ туземными индійскими племенами обезпечили Англіи владычество въ Индіи, а остъиндской компаніи значительные доходы много также содѣйствовало его оправданію. Взглядъ Маколея о значеніи исключительно господства партійныхъ соображеній въ этомъ дѣлѣ не можетъ быть принятъ, хотя вообще вышеприведенныя его соображенія о нецѣлесообразности суда верхней палаты надъ высшими представителями государственнаго управленія справедливы.

---

[1]) *Маколей*, указ. статья, стр. 320.

[2]) *Мижуевъ*, Исторія колоніальной имперіи и колоніальной политики Англіи, Спб. 1902, стр. 178.

Въ процессѣ Гастингса его друзья еще разъ пытались провести взглядъ, что роспускъ палаты общинъ прекращаетъ начатое обвиненіе, но это имъ не удалось, и противуположная точка зрѣнія считается съ того времени незыблемымъ правиломъ въ процессѣ impeachment.

Послѣдній случай impeachment'а имѣлъ мѣсто въ 1805 году, когда палата общинъ предала суду палаты лордовъ перваго лорда адмиралтейства Лорда Мельвилля. Мельвилль былъ обвиненъ въ преступленіяхъ по должности, состоявшихъ въ томъ, что находившіяся у него на рукахъ суммы морского вѣдомства ссужалъ частнымъ банкирамъ, присваивая себѣ чистую прибыль отъ таковыхъ незаконныхъ операцій. Замѣчательно, что лордъ Мельвилль незадолго до того самъ явился иниціаторомъ закона, запрещавшаго держать деньги принадлежащія государству въ какомъ-либо иномъ банкѣ кромѣ „банка Англіи", и такимъ образомъ онъ согрѣшилъ противъ постановленій имъ самимъ проведенныхъ въ жизнь. Хотя вина его была очевидна, но все же онъ во вниманіе къ его прежнимъ заслугамъ и по другимъ чисто политическимъ соображеніямъ былъ оправданъ палатой лордовъ. Но по просьбѣ палаты общинъ король исключилъ Мельвилля изъ списковъ членовъ тайнаго совѣта. Въ 1848 году была сдѣлана неудавшаяся попытка обвинить лорда Пальмерстона въ государственной измѣнѣ. Какъ указываетъ Фришъ [1]), еще въ 1866 году можно встрѣтить попытку возбудить impeachment. Но съ тѣхъ поръ о немъ не было рѣчи.

* * *

Изъ совокупности принциповъ и правилъ примѣнявшихся въ вышеприведенномъ рядѣ процессовъ выработались въ Англіи извѣстныя основанія и извѣстный порядокъ осуществленія особой судебной отвѣтственности высшихъ совѣтниковъ короля. Особыхъ какихъ-либо писанныхъ законовъ о министерской отвѣтственности въ Англіи не существуетъ. За исключеніемъ нѣсколькихъ отрывочныхъ постановленій отдѣльныхъ законовъ сюда относящихся вся теорія и практика отвѣтственности высшихъ королевскихъ совѣтниковъ вытекаютъ изъ вышеуказанныхъ прецедентовъ и обычаевъ

---

[1]) *Frisch*, наз. соч. S. 48. Anm. 1.

и ими обусловливаются. Прежде всего мы разсмотримъ институтъ impeahment, его примѣненіе и значеніе, а затѣмъ уже перейдемъ къ обозрѣнію другихъ видовъ осуществленія отвѣтственности лицъ высшаго управленія въ Англіи.

Понятіе impeachment'а въ Англіи, собственно говоря, шире понятія министерской отвѣтственности въ томъ смыслѣ, какъ понимаютъ ее въ континентальныхъ странахъ. „Министерская отвѣтственность, говоритъ Писторіусъ [1]), не образуетъ въ Англіи какого-либо особаго принципа. Министръ, какъ и всякій другой чиновникъ, отвѣтственъ за законность своихъ должностныхъ дѣяній. Но въ силу особаго положенія министра министерская отвѣтственность получаетъ дѣйствительно особое значеніе".

Какъ мы видѣли, встарину при помощи impeachment'а осуждались не только высшія административныя лица, но и жены и любовницы королей. И строго юридически обвиненіе палатою общинъ передъ палатой лордовъ можетъ быть возбуждено противъ всякаго лица. Но практика послѣдняго времени ограничила его примѣненіе, и, по авторитетному свидѣтельству Гнейста, согласно новѣйшимъ воззрѣніямъ, примѣненіе этого рода судебнаго обвиненія возможно лишь по отношенію къ непосредственно подчиненнымъ королю лицамъ высшей государственной администраціи, т. е. къ лицамъ, подходящимъ въ общемъ по своему служебному положенію къ понятію министровъ въ континентальномъ смыслѣ [2]). Что касается предметовъ обвиненія, то, собственно говоря, какъ и въ отношеніи лицъ, здѣсь нѣтъ законныхъ ограниченій, и impeachment можетъ быть возбужденъ по поводу всякаго нарушенія законовъ. Но, какъ указываетъ Гнейстъ, согласно прецедентамъ на практикѣ примѣненіе

---

[1]) *Pistorius*, S. 14.

Ср. *Samuely*, S. 70, Anm. 1. „Jn England besteht keine eigentliche Ministerverantwortlichkeit. Jeder kann durch Impeachment von Seiten des Unterhauses beim Hause der Lords angeklagt werden. Doch ist der Gesichtspunkt, welcher sich durch die ganze Entwickelung des Instituts hinzieht, massgebend dass das impeachment nur gegen mächtige und einflussreiche Verbrecher in Anwendung kommen soll".

[2]) *Gneist*, Das Englische Verwaltungsrecht. Berlin 1867. Bd. II, S. 1205. „Es handelt sich nicht ausschliesslich um eine Anklage gegen Staatsminister-ein Begriff der bei der Entwickelung des Privy Council überhaupt rechtlich nicht zu begrenzen ist-sondern gegen die höchsten unmittelbaren Diener der Krone seien sie Päirs oder Kommoners".

его въ этомъ отношеніи ограничивается въ томъ смыслѣ, что объектомъ его являются преступленія по должности (каковы взяточничество, подкупность, расточеніе государстренныхъ суммъ, неисполненіе своего служебнаго долга и т. под.). Главнымъ образомъ этотъ видъ судебнаго преслѣдованія примѣняется при обвиненіи въ государственной измѣнѣ high treason. Impeachment носитъ характеръ уголовнаго обвиненія. При обвиненіи должны быть указаны законы, въ нарушеніи которыхъ данное лице обвиняется. Въ частности понятіе государственной измѣны опредѣляется закономъ, изданнымъ въ царствованіе короля Эдуарда III въ 1351 году, съ нѣкоторыми дополненіями внесенными позднѣйшими законами [1]).

Въ виду того, что какъ во время образованія, такъ и почти во все время примѣненія impeachment'а онъ примѣнялся съ политическими цѣлями и обусловливался по большей части политическими соображеніями, чисто уголовный характеръ этого института не могъ быть выдержанъ. Палата общинъ всячески старалась подводить подъ понятіе государственной измѣны такія дѣянія, которыя не могли быть подведены сюда строго юридически. Опредѣленіямъ законовъ давались казуистическія толкованія, что облегчалось, впрочемъ, довольно общими опредѣленіями этихъ законовъ, въ особенности же закона Эдуарда III о государственной измѣнѣ. Съ 1678 года, когда въ процессѣ графа Денби было постановлено, что министръ долженъ быть отвѣтственъ не только за законность, но и за честность, справедливость и полезность своихъ мѣропріятій (honesty, justice and utility), уголовный характеръ impeachment'а безусловно извращается. Возможность его служить политическимъ цѣлямъ вполнѣ обезпечивается.

Impeachment примѣняется одинаково ко всякому совѣтнику короля, противъ котораго будетъ возбуждено обвиненіе палатой лордовъ независимо отъ того, будетъ ли онъ перъ или коммонеръ и будетъ ли онъ обвиняться въ государственной измѣнѣ—high

---

[1]) 25 Edw. III, c. 2. См. содержаніе этого закона у *Frisch'a*, S. 227 und ff. Тамъ же о позднѣйшихъ законахъ о государственной измѣнѣ.

Въ 7 пунктахъ законъ Эдуарда III-го перечисляетъ подробно случаи государственной измѣны, сводящіеся къ посягательству на короля, членовъ его семьи и нѣкоторыхъ высшихъ чиновниковъ государства, а также—ниспроверженію государственнаго порядка, сношенію съ врагами государства, поддѣлкѣ государственныхъ печатей и монетъ.

treason или какихъ-либо иныхъ преступныхъ посягательствахъ— misdemeanors. Это положеніе, однако, въ 1681 году подверглось сомнѣнію. Палата общинъ предала суду палаты лордовъ нѣкоего Fitz-Harris'a, обвиняя его въ государственной измѣнѣ. Палата лордовъ постановила по этому поводу, чтобы съ Гаррисомъ было поступлено согласно общему праву, т. е., чтобы онъ былъ судимъ общимъ судомъ, и отказалась принять дѣло къ своему разсмотрѣнію. Палата общинъ протестовала противъ такого рѣшенія, постановивъ резолюцію, что право обвиненія передъ палатою лордовъ есть безспорное ея право независимо отъ того, является ли обвиняемое лицо перомъ или коммонеромъ и преслѣдуется ли оно за high treason или за misdemeanor. Отказъ палаты лордовъ приступить къ разсмотрѣнію такого обвиненія есть отказъ въ правосудіи и нарушеніе конституціи.

Резолюція палаты лордовъ исходила изъ соображеній развитыхъ лордомъ Ноттингамомъ, что палата лордовъ должна судить за государственную измѣну исключительно лишь перовъ. Коммонеры же могутъ быть преданы суду ея лишь по болѣе незначительнымъ преступленіямъ, а по вопросамъ государственной измѣны должны быть судимы общимъ судомъ при участіи жюри присяжныхъ. Хотя этотъ взглядъ высказывался также и извѣстнымъ англійскимъ юристомъ Блэкстономъ, но сама палата лордовъ не придерживалась его впослѣдствіи [1]). Недоразумѣніе происшедшее въ 1681 году, хотя объясняется чисто политическими мотивами, (желаніемъ палаты общинъ изъять дѣло Гарриса изъ вѣдѣнія общаго суда, которому онъ былъ уже преданъ и путемъ обвиненія его передъ палатою лордовъ избавить его отъ отвѣтственности и противодѣйствіемъ этому со стороны палаты лордовъ) но имѣетъ извѣстное обоснованіе въ томъ, что, какъ мы уже указывали, институтъ impeachment'a при своемъ возникновеніи былъ тѣсно связанъ съ институтомъ суда равныхъ—judicium parium. Такъ какъ согласно великой хартіи вольностей никто не могъ быть осужденъ иначе какъ по суду равныхъ ему по общественному положенію людей, то перы могли быть судимыми только равными имъ лицами [2]), засѣдавшими обычно въ

[1]) О дѣлѣ Fitz-Harris'a см. *Hallam*, t. IV, p. 76. et suiv.

[2]) См. *Charles Bémont*, Chartes des libertés anglaises. Paris 1892. p. 26 et suiv. Великая хартія вольностей ст. 21. 39, 56.

такъ наз. magnum consilium короля, который въ качествѣ суда носилъ названіе curia regis. Съ образованіемъ верхней палаты перы должны были судиться въ ней. Но такъ какъ обыкновенно имъ же и поручалось веденіе управленія государствомъ, то отвѣтственность за измѣну и другія преступленія въ управленіи и отвѣтственность перовъ вполнѣ совпадали. Вопросъ усложнился, когда и лица не принадлежащія къ перамъ начали получать высшія должности въ государствѣ. Гачекъ [1]) указываетъ, что Брактонъ, писатель бывшій современникомъ изданія великой хартіи вольностей, еще ничего не знаетъ о судѣ палаты лордовъ надъ королевскими совѣтниками вообще безразлично перы или коммонеры они. Но онъ предлагаетъ уже, чтобы всѣ важнѣйшія преступленія противъ короля и королевства передавались на разрѣшеніе особаго суда, составленнаго изъ судей и перовъ, ибо обыкновенные суды дѣйствуютъ по порученію короля, и король здѣсь будетъ судьей въ своемъ дѣлѣ. Практика, однако, долгое время была колеблющейся. Дѣла о государственной измѣнѣ совершонной коммонерами рѣшались то общими судами, то палатой лордовъ. Когда лордамъ приходилось судить коммонера, они протестовали, изъ чего видно, что они не считали это право за какую либо привиллегію. Еще въ четвертомъ году царствованія Эдуарда III было постановлено парламентомъ по дѣлу Симона Берефорда, преданнаго суду палаты лордовъ за участіе въ заговорѣ Рожера Мортимера, что хотя лорды изъявили согласіе судить его, но данный прецедентъ не долженъ имѣть значенія для послѣдующихъ процессовъ, такъ какъ лорды обязаны вообще судить лишь лицъ принадлежащихъ къ ихъ сословію. Но въ 1689 году по дѣлу Адама Блэра и нѣсколькихъ другихъ коммонеровъ палата лордовъ назначила особую коммиссію для разслѣдованія прецедентовъ по данному вопросу и по докладу этой коммиссіи послѣ долгихъ дебатовъ было постановлено, что и коммонеры должны быть подсудны палатѣ лордовъ за государственную измѣну [2]). Позднѣйшая практика твердо установила независимость impeachment'а отъ общественнаго положенія лица ему подвергающагося. Съ прецендента 1400 года установилось лишь правило, что по дѣламъ гдѣ обвиняется

---

[1]) *Hatschek*, Englisches Staatsrecht, t. I, S. 532.

[2]) См. *Hallam*, t. IV, p. 79, *Homersham Cox*, Die Staatseinrichtungen Englands, übersetz von Kühne. Berlin 1867, S. 418.

перъ предсѣдательствуетъ не лордъ-канцлеръ а лордъ-сенешалъ, какъ это имѣетъ мѣсто вообще въ процессахъ по преступленіямъ перовъ, разбираемымъ въ силу особой ихъ привиллегіи палатой лордовъ. Въ остальномъ же институты impeachment и судъ верхней палаты надъ перами не имѣютъ въ настоящее время ничего общаго.

Нѣкоторые англійскіе писатели, какъ указываетъ Эсменъ, стремятся, и не безъ нѣкотораго успѣха, провести параллель между impeachment'омъ и общимъ уголовнымъ обвиненіемъ въ Англіи и показать, что принципы и порядокъ осуществленія здѣсь и тамъ совпадаютъ. Въ основу всякаго уголовнаго преслѣдованія по англійскому праву кладется обвиненіе, принятое большимъ или обвинительнымъ жюри присяжныхъ, засѣдающимъ періодически въ каждомъ графствѣ королевства. Палата общинъ, являясь представительствомъ графствъ, можетъ быть разсматриваема какъ большое жюри всей Англіи. Таковы взгляды Блекстона и Стёббса [1]). Хотя нельзя не согласиться, что сравненіе палаты общинъ съ жюри присяжныхъ нѣсколько искусственно, но все же въ вышеприведенной параллели нельзя не признать извѣстной справедливой мысли въ томъ отношеніи, что порядокъ impeachment'а въ Англіи не является чѣмъ то совершенно оторваннымъ отъ общаго судоговоренія, судомъ отправляемымъ несудебными органами. Палата лордовъ и въ настоящее время, являясь общимъ высшимъ судомъ королевства, имѣетъ судебныя права: 1) какъ особый судъ надъ лицами преданными ея юрисдикціи палатою общинъ, 2) какъ судъ надъ перами по важнѣйшимъ ихъ преступленіямъ (незначительныя преступленія перовъ судятся обыкновенными судами) и 3) наконецъ, какъ высшая аппелляціонная инстанція по общимъ судебнымъ дѣламъ. (Законы 1873, 1876 и 1887 г.г. значительно измѣнили какъ компетенцію палаты лордовъ въ этомъ послѣднемъ отношеніи, во многомъ сузивъ ее, такъ и порядокъ дѣлопроизводства, но въ общемъ и до сихъ поръ по многимъ дѣламъ палата лордовъ является послѣдней судебной инстанціей).

---

[1]) См. *Esmein*, Eléments de droit contit. p. 87. прим. 2. „Impeachment, говоритъ *Блекстонъ*, представляетъ собой преслѣдованіе передъ верховнымъ и высшимъ судомъ уголовной юрисдикціи (high and supreme court of criminal jurisdiction), возбужденное наиболѣе торжественнымъ великимъ жюри всего королевства (the most solemn grand inquest of the whole kingdom)". Ср. также *Anson*, I, p. 351.

Что касается самаго порядка примѣненія impeachment'a [1]), то онъ состоитъ вкратцѣ въ слѣдующемъ. Возбужденіе обвиненія идетъ отъ палаты общинъ. Въ послѣдней кто-либо изъ ея членовъ вноситъ достаточно обоснованное предложеніе о постановленіи о преданіи такого-то лица суду палаты лордовъ. Въ случаѣ согласія палаты на возбужденіе такого обвиненія лицу внесшему предложеніе о начатіи его поручается палатой въ сопровожденіи нѣсколькихъ другихъ членовъ палаты идти въ палату лордовъ и заявить отъ имени палаты общинъ о начатіи обвиненія. Вмѣстѣ съ тѣмъ палатѣ лордовъ объявляется, что въ возможно скорѣйшемъ времени ей будутъ представлены особые обвинительные пункты, касающіеся заявленнаго обвиненія. Затѣмъ палата общинъ выбираетъ особую комиссію для составленія этихъ обвинительныхъ пунктовъ. Принятые по докладу этой комиссіи пункты, написанные на пергаментѣ, передаются палатѣ лордовъ, при чемъ палата общинъ обыкновенно заявляетъ, что она сохраняетъ за собой право впослѣдствіи до начала обвиненія дополнить эти пункты другими, если это окажется нужнымъ. Обвинительные пункты сообщаются палатой лордовъ обвиняемому, который долженъ представить письменное возраженіе по каждому изъ этихъ пунктовъ отдѣльно съ различными оправдательными документами и доказательствами его невиновности. Возраженія эти сообщаются палатѣ общинъ, которая можетъ съ своей стороны возражать противъ нихъ. Послѣ этихъ приготовительныхъ дѣйствій палата лордовъ назначаетъ срокъ для начатія судебнаго разбирательства. Со времени постановленія палаты общинъ о преданіи даннаго лица суду послѣднее по просьбѣ общинъ по постановленію палаты лордовъ или берется подъ стражу, или обязуется представить залогъ, или оставляется на свободѣ въ зависимости отъ важности предъявленнаго обвиненія. Для поддержанія обвиненія на судѣ палата общинъ выбираетъ изъ своей среды извѣстное количество коммиссаровъ-managers. Въ разныхъ прецедентахъ количество ихъ было различное. Обыкновенно по каждому отдѣльному пункту обвиненія назначается особый коммиссаръ, на

---

[1]) Относит. этого см. *May*, Das Englische. Parlament und sein Verfahren. Uebersetz von Oppenheim. Leipzig. 1860 S. 543 ff. *Anson*, The law and custom of the constitution, Part. I, p. 351—355 *Hatschek*. Englisches Staatsrecht. t. I, S. 534. *Hauke*, н. с. S. 37 ff. *Cox*, н. с. S. 420.

обязанности котораго лежитъ обосновать обвиненіе по порученному ему пункту, собрать доказательства, представить свидѣтелей и проч. Одинъ изъ этихъ коммиссаровъ, обыкновенно тотъ членъ палаты, который внесъ предложеніе о начатіи обвиненія, назначается главнымъ коммиссаромъ. Въ процессѣ Гастингса главнымъ коммиссаромъ по поддержанію обвиненія былъ назначенъ Боркъ и ему поручено было обосновать обвиненіе въ цѣломъ. Его рѣчь служила какъ бы введеніемъ ко всѣмъ другимъ. Другіе коммиссары обвиняли каждый по какому-либо отдѣльному спеціальному пункту обвиненія, напр. Фоксъ по пункту объ ограбленіи бенаресскаго раджи Сендъ-Чинга, Шериданъ—по пункту объ ограбленіи аудскихъ княгинь и недостойномъ обращеніи съ ними и т. д. Обвиненіе на судѣ можетъ поддерживаться только въ предѣлахъ раньше представленныхъ палатѣ лордовъ пунктовъ. Палата общинъ является въ палату лордовъ въ качествѣ комитета всей палаты въ предшествіи своихъ коммиссаровъ и чрезъ нихъ подтверждаетъ о своемъ обвиненіи. Обвиняемому дается право защищаться по желанію или самому или избрать себѣ одного или нѣсколькихъ защитниковъ [1]). У Гастингса было 3 защитника—Ло, Далласъ и Пломеръ. Весь процессъ ведется въ состязательномъ порядкѣ. Примѣняются тѣ же процессуальныя формы, что и въ обыкновенныхъ судахъ, и стороны могутъ пользоваться всѣми тѣми доказательствами, которыя допускаются въ общихъ судахъ. Относительно этого опредѣленно было постановлено въ процессѣ Гастингса при разрѣшеніи вопроса о представленіи и значеніи доказательствъ. Засѣданіе суда происходитъ не въ обыкновенномъ помѣщеніи палаты лордовъ, а въ Westminster Hall. Когда обвиняемый перъ, то предсѣдательствуетъ на судѣ не лордъ-канцлеръ, постоянный предсѣдатель палаты лордовъ, а Лордъ-Сенешалъ (Lord High Steward), который каждый разъ особо на этотъ случай назначается королемъ для предсѣдательствованія. Послѣднее слово принадлежитъ коммиссарамъ палаты общинъ. Рѣшеніе о виновности постановляется по большинству голосовъ, при чемъ рѣшеніе вопросовъ факта и права не раздѣляются. Голосованіе начинается съ младшаго лорда и ведется въ присутствіи коммиссаровъ палаты общинъ. Лорды съ непокрытой головой, положивъ руку на грудь, отвѣчаютъ „виновенъ“ или „не-

---

[1]) См. 20. Geo. III, c. 30.

виновенъ", „клянусь честью". Рѣшеніе объявляется предсѣдателемъ палатѣ общинъ и обвиняемому. Но постановивъ о *виновности*, лорды не могутъ сами рѣшать вопросъ о *наказаніи*, если только общины не будутъ просить ихъ объ этомъ. Палата общинъ имѣетъ право въ любой моментъ отказаться отъ обвиненія и простить виновнаго. Въ случаѣ требованія постановить рѣшеніе и о наказаніи, палата лордовъ такимъ же порядкомъ какъ раньше вопросъ о виновности рѣшаетъ и этотъ вопросъ, и предсѣдательствующій объявляетъ о постановленномъ наказаніи обвинителямъ и подсудимому.

Король не можетъ помиловать лицо, противъ котораго начато обвиненіе палатою общинъ. Это начало, неоднократно возбуждавшее споры и въ послѣдній разъ подтвержденное въ процессѣ графа Денби, въ силу особой его важности признано было необходимымъ торжественно закрѣпить въ законодательномъ порядкѣ, и въ такъ называемомъ Act of Settlement, призвавшемъ на англійскій престолъ нынѣ царствующую ганноверскую династію, среди другихъ опредѣленій находится постановленіе, что помилованіе за большой печатью не можетъ быть примѣнено при возбужденіи impeachment'а палатой общинъ [1]). Но королевское помилованіе по состоявшемуся уже рѣшенію палаты лордовъ возможно, хотя помимо согласія парламента оно, какъ справедливо замѣчаютъ нѣкоторые писатели [2]), врядъ-ли можетъ быть осуществляемо.

Роспускъ парламента не прекращаетъ процесса начатаго палатою общинъ. Это правило, подтвержденное въ процессахъ Денби и Гастингса, получило законодательное закрѣпленіе въ царствованіе короля Георга III [3]).

Лорды-епископы, засѣдающіе въ палатѣ лордовъ, имѣютъ право присутствовать при разбирательствѣ дѣла до момента голосованія о виновности подсудимаго. Въ послѣднемъ они не участвуютъ и на это время удаляются изъ залы, заявивъ при этомъ протестъ, что „они сохраняютъ за собой и своими преемниками всѣ принадлежащія имъ по праву и закону судебныя права".

---

[1]) *Dareste*. Les constitutions modernes. t. I, p. 65.

[2]) *Samuely*, S. 119, Anm. 2, *Hauke*, S. 42, Anm. 16.

[3]) См. законы 26 Geo III, c. 9 and 45. Geo III, c. 125, въ которыхъ опредѣлено, что ни пророгація, ни роспускъ парламента не уничтожаютъ обвиненія начатаго общинами.

Кромѣ impeachment'а въ прежнее время возможно было обвиненіе передъ палатою лордовъ по т. наз. appeal in parliament, идущему отъ отдѣльнаго лица, при чемъ въ данномъ случаѣ палата при постановленіи рѣшенія могла самовольно опредѣлять понятіе преступнаго дѣянія и слѣдуемое наказаніе, что было признано неправильнымъ, и appeal былъ отмѣненъ въ царствованіе короля Генриха IV. Но его замѣнили акты bill of attainder и bill of pains and penalties. Эти законодательные акты, которые мы уже разсматривали, примѣнялись первый въ томъ случаѣ, когда данное дѣяніе по существовавшимъ законамъ не было преступно, второй—когда за данное дѣяніе не было назначено наказанія или назначенное въ законѣ наказаніе казалось слишкомъ незначительнымъ. Особенно страшенъ былъ bill of attainder, ибо согласно обычаю онъ всегда влекъ за собой конфискацію имуществъ, лишеніе правъ (порчу крови по англійской терминологіи) и смертную казнь. Юридически эти судебно-законодательные акты не отмѣнены и до сего времени, но осуществляемы они врядъ ли могутъ быть въ виду ихъ произвольнаго характера.

Вопросъ о судебной отвѣтственности министровъ въ Англіи является недостаточно выясненнымъ въ литературѣ, и по поводу него можно встрѣтить самыя разнорѣчивыя мнѣнія. Существуетъ взглядъ, по которому impeachment является единственнымъ средствомъ привлеченія министровъ къ суду, и какъ въ уголовномъ, такъ и въ гражданскомъ порядкѣ они отвѣчаютъ исключительно только передъ парламентомъ, такъ что обыкновенные суды не могутъ принять ни уголовнаго обвиненія, ни гражданскаго иска противъ министра въ свое вѣдѣніе. Этотъ взглядъ былъ высказанъ извѣстнымъ знатокомъ англійскаго государственнаго права—нѣмецкимъ писателемъ Рудольфомъ Гнейстомъ [1]) и за нимъ повторяется нѣкоторыми писателями [2]). Съ другой стороны, англійскій юристъ Дайси въ своемъ извѣстномъ сочиненіи „Введеніе въ изученіе конституціоннаго права“ указываетъ, что въ Англіи всякій чиновникъ, начиная съ перваго министра и кончая констеблемъ, одинаково отвѣчаетъ передъ общими судами за всякій свой

---

[1]) *Gneist*, Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart. Berlin 1883, 3 Aufl. Bd. I. S. 379, 383, 436.

[2]) *Caracoussi*, Königthum und Ministerverantwortlichkeit, Berlin 1897. S. 60.

поступокъ, неоправдываемый закономъ [1]). Основываясь на этомъ заявленіи Дайси, большинство новѣйшихъ писателей при изложеніи вопроса о судебной отвѣтственности министровъ въ Англіи ограничивается указаніемъ, что за исключеніемъ вышедшаго въ настоящее время изъ употребленія особаго уголовнаго обвиненія impeachment, примѣнявшагося къ нѣкоторымъ важнымъ преступленіямъ въ исключительныхъ случаяхъ, министры въ Англіи являются всегда отвѣтственными передъ обыкновенными судами. Въ дальнѣйшее разсмотрѣніе этого вопроса обыкновенно не входятъ. Но вопросъ этотъ не такъ простъ, какъ кажется этимъ писателямъ, и требуетъ болѣе детальнаго освѣщенія для правильнаго его пониманія.

Въ частности, что касается гражданской отвѣтственности, то здѣсь особенно часто цитируются слова Дайси и безъ всякихъ дальнѣйшихъ разсужденій заявляется, что эта отвѣтственность въ Англіи всегда является общей отвѣтственностью передъ обыкновенными судами [2]).

Но существуетъ и иной взглядъ на осуществленіе гражданской отвѣтственности министровъ въ Англіи, подробно развитый и обоснованный французскимъ ученымъ Jean Clos [3]). „Почти всѣ континентальные писатели, говоритъ онъ, съ удивительнымъ единодушіемъ утверждаютъ, что въ Англіи возможно преслѣдовать министровъ въ гражданскомъ порядкѣ безъ всякаго предварительнаго разрѣшенія передъ обыкновенными судами. Но это совершенно ошибочное мнѣніе. Что обыкновенные суды не могутъ принимать гражданскихъ исковъ противъ министровъ по поводу возмѣщенія убытковъ, причиненныхъ ихъ должностной дѣятельностью, а также, что по соображеніямъ общественной пользы министры отвѣтственны исключительно лишь передъ трибуналомъ парламента—это извѣстный принципъ англійскаго права. Единственнымъ средствомъ про-

---

[1]) *Dicey*, Introduction to the study of the law of the constitution. Sixth edition, London, 1902, p. 189. „With us every official, from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen".

[2]) См. напр. *Esmein*, Eléments de droit const., p. 85 et 632. *Bonnefon*, Le régime parl. sous la restauration, p. 22. *Perrin*, ук. соч., p. 21. Изъ нѣм. писат. ср. *Frisch*, S. 166.

[3]) *Jean Clos*. Op. cit. См. p. 240—243.

тивъ министра, виновнаго въ совершеніи преступнаго акта при исполненіи служебныхъ обязанностей, является жалоба палатѣ общинъ, которая одна только въ качествѣ великаго національнаго слѣдственнаго жюри имѣетъ право разсматривать всякое злоупотребленіе властью со стороны министровъ и заставлять ихъ нести послѣдствія ихъ вины. Въ дебатахъ, имѣвшихъ мѣсто въ палатѣ общинъ 30 Іюня 1865 года, всѣ ораторы признали, что общіе суды некомпетентны рѣшать вопросъ о вредѣ причиненномъ государственнымъ актомъ, и что единственно возможной здѣсь является юрисдикція парламента". Въ подтвержденіе своего взгляда Clos ссылается на случай изъ судебной практики, искъ противъ военнаго министра лорда Palmerston'а по причинѣ удержанія пенсіи нѣкоего Gidley'я. Парламентомъ были вотированы извѣстныя суммы на выдачу пенсій, изъ каковыхъ Gidley'ю причиталось получить часть. Но пенсія его была военнымъ министромъ удержана на покрытіе долговъ его. По этому поводу противъ министра былъ вчатъ искъ въ обычномъ судебномъ порядкѣ. Но судъ отказалъ въ удовлетвореніи его, объявивъ министра въ этомъ дѣлѣ ему неподсуднымъ.

Приверженцы подсудности министровъ въ гражданскомъ порядкѣ обыкновеннымъ судамъ приводятъ обычно, съ своей стороны, иной случай, а именно искъ о возмѣщеніи убытковъ, предъявленный въ 1763 году нѣкоимъ Wilkes, членомъ палаты общинъ, къ министру отдавшему незаконный приказъ объ его арестѣ [1]). Wilkes началъ преслѣдованіе министра въ обыкновенномъ судебномъ порядкѣ, и въ 1769 году судъ присудилъ министра уплатить ему 4000 фунтовъ стерлинговъ убытковъ. Останавливаясь на этомъ случаѣ, Clos находитъ, что прецедентъ этотъ, имѣвшій мѣсто болѣе ста лѣтъ тому назадъ, не можетъ имѣть значенія при рѣшеніи вопроса о современномъ положеніи гражданской отвѣтственности министровъ въ Англіи. Болѣе же поздній случай Gidley—Palmerston говоритъ за иное рѣшеніе вопроса, за тотъ взглядъ, котораго придерживается Clos. Несмотря однако на доводы, приводимые Clos въ защиту его точки зрѣнія, противоположное мнѣніе о подсудности министровъ въ общемъ порядкѣ должно быть признано правильнымъ.

---

[1]) *May*, Die Verfassungsgeschichte Englands. Leipzig. 1863. t. II, S. 221—224.

Какъ указываетъ извѣстный изслѣдователь англійскихъ учрежденій, французскій писатель графъ Де-Франкевилль, совѣтники короны отвѣтственны за всѣ ихъ акты передъ парламентомъ, но судебная практика признаетъ, что они не могутъ быть осуждены общими судами по поводу совѣтовъ, которые они даютъ суверену (à raison des avis qu'ils donnent au souverain). Помимо того, что совѣты эти должны оставаться по закону въ тайнѣ, очевидно, что соображенія публичнаго порядка не позволяютъ суду входить въ разсмотрѣніе этихъ актовъ. Но министры всегда могутъ быть преслѣдуемы по поводу ихъ личныхъ дѣйствій, совершонныхъ при исполненіи ихъ обязанностей (en raison d'actes personnels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions[1]).

Но слѣдуетъ замѣтить, что правило это примѣнимо лишь по поводу уголовно-правовыхъ нарушеній. Въ этихъ дѣяніяхъ преслѣдованіе облегчается тѣмъ, что совѣтники короны отвѣчаютъ за всѣ акты, въ которыхъ они принимаютъ участіе, и что они не могутъ сложить съ себя эту отвѣтственность ссылкой на то, что они дѣйствовали по приказанію короля.

При разрѣшеніи же вопроса о гражданской ихъ отвѣтственности необходимо имѣть въ виду положеніе этой отвѣтственности должностныхъ лицъ въ Англіи вообще. Въ этомъ отношеніи слѣдуетъ указать, что чиновники короны по англійскому праву не являются отвѣтственными передъ частными лицами въ гражданскомъ порядкѣ за убытки, нанесенные послѣднимъ ихъ должностными дѣйствіями. По общему правилу гражданскій искъ противъ должностного лица допустимъ въ томъ лишь случаѣ, когда это лицо превысило предѣлы предоставленныхъ ему закономъ полномочій. Затѣмъ, извѣстное положеніе англійскаго права „король не можетъ быть не правъ" въ примѣненіи къ гражданско-правовой отвѣтствен-

---

[1]) *Le C-te De-Franqueville,* Le gouvernement et le parlement britanniques. Paris 1887. T. I p. 478, 479. „C'est la, du reste, une question de mesure et de jurisprudence. Tout citoyen peut attaquer le premier lord de Trésorerie ou chacun des ministres devant les tribunaux ordinaires, en matière civile, comme en matière criminelle. Il n'y a pas en Angleterre un tribunal de conflits toujours prêt à rendre, sous forme d'arrêts des cervices au pouvoir. Aucune autorisation préalable n'est exigée et la justice, dans sa souveraine indépendance, tient la balance égale entre le plus puissant et le plus humble des sujets."

ности толкуется такимъ образомъ, что корона, дѣйствуетъ ли она непосредственно или черезъ своихъ совѣтниковъ и слугъ, никогда не можетъ быть преслѣдуема въ обыкновенныхъ судахъ путемъ гражданскаго иска. Правда, путемъ особой процедуры, такъ называемой петиціи о правѣ (petition of right) возможно получить въ извѣстныхъ случаяхъ удовлетвореніе своихъ гражданско-правовыхъ претензій къ коронѣ, но эта петиція не можетъ быть подаваема въ дѣлахъ о нарушеніи интересовъ гражданъ должностными лицами, дѣйствующими при исполненіи служебныхъ обязанностей, такъ какъ отвѣтственности государства за дѣйствія чиновниковъ англійское право не признаетъ вовсе. Наконецъ, англійская судебная практика признаетъ, что „слуга короны, заключающій договоръ отъ имени правительства, никогда не является лично отвѣтственнымъ“ [1]).

Эти общіе принципы отвѣтственности чиновниковъ примѣняются судами и въ дѣлахъ о гражданской отвѣтственности министровъ, и примѣненіемъ здѣсь этихъ принциповъ и объясняются разныя рѣшенія судовъ въ отношеніи гражданскаго преслѣдованія министровъ въ отдѣльныхъ случаяхъ, приводимыхъ различными писателями въ подтвержденіе своихъ взглядовъ по этому вопросу. Clos былъ введенъ въ заблужденіе именно потому, что онъ не обратилъ должнаго вниманія на эти общія основныя начала гражданской отвѣтственности чиновниковъ короны въ англійскомъ правѣ.

По дѣлу Gidley'я, какъ указываетъ англійскій ученый Энсонъ [2]), судъ отказалъ въ принятіи гражданскаго иска по слѣдующимъ двумъ главнымъ мотивамъ: 1) военный министръ дѣйствовалъ здѣсь, по его мнѣнію, какъ совѣтникъ короны, исполняя свою должностную обязанность и 2) право Gidley'я на полученіе пенсіи, вытекая изъ договора, заключеннаго отъ имени государства, не обязывало лично министра къ уплатѣ убытковъ.

---

[1]) См. *Gneist*, Das Engl. Verwaltungsrecht. Berlin 1883, t. I, S. 376. *Лазаревскій*, Отвѣтственность за убытки etc. стр. 429. *Anson*, Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. Traduction de C. Gandilhon. Paris 1905. T. II, p. 571—577. (Второй части второго тома соч. *Энсона* мы къ сожалѣнію не имѣли подъ рукой въ англ. изданіи).

[2]) *Anson*, Loi et pratique etc., p. 575.

Въ дѣлѣ же Wilkes судъ призналъ, что министръ превысилъ предѣлы предоставленной ему закономъ власти и, согласно съ общими принципами отвѣтственности чиновниковъ, принялъ дѣло въ свое вѣдѣніе и удовлетворилъ жалобщика [1]).

Такимъ образомъ эти два рѣшенія не стоятъ въ противорѣчіи другъ съ другомъ, какъ кажется нѣкоторымъ писателямъ, и находятся въ соотвѣтствіи съ общими принципами, регулирующими осуществленіе гражданско-правовой отвѣтственности чиновниковъ короны въ Англіи вообще.

Министры по общему правилу подлежатъ общей судебной отвѣтственности передъ обыкновенными судами какъ въ уголовномъ, такъ и въ гражданскомъ порядкѣ. Ихъ отвѣтственность по праву не отличается отъ отвѣтственности всѣхъ другихъ чиновниковъ короны. Но ихъ положеніе, какъ высшихъ непосредственныхъ совѣтниковъ короля, подающихъ ему совѣты въ управленіи страной и содѣйствующихъ въ отправленіи королевской прерогативы, фактически сильно затрудняетъ примѣненіе къ нимъ этой общей отвѣтственности. Общія положенія, что лицо, осуществляющее прерогативу монарха, отправляющее государственный актъ или заключающее контрактъ отъ имени правительства не является отвѣтственнымъ въ общемъ порядкѣ, особенно приложимы къ высшимъ непосредственнымъ слугамъ короны, и на практикѣ они являются почти неподсудными общимъ судамъ, что и даетъ поводъ нѣкоторымъ писателямъ утверждать, что они могутъ быть подсудны исключительно только суду парламента по impeachment [2]).

---

[1]) Ср. *Benjamin Constant*, Cours de politique constitutionnelle. Ed. Laboulaye, Paris 1872, t. I, p. 387. „C'est que les vexations dont se plaignait M. Wilkes n'étaient point le mauvais usage d'un pouvoir légal, mais l'exercice non autorisé d'une force illégitime".

[2]) *Todd*, Le gouvernement parlementaire en Angleterre, Traduction française. Paris 1900, t. I, p. 351. „Depuis la révolution, il est du devoir du Parlement soit directement soit indirectement de faire justice *dans tous les cas* (курсивъ нашъ) où le common law ne peut donner réparation". Поэтому лица, не могущія получить удовлетворенія въ общихъ судахъ, имѣютъ возможность обратиться съ петиціей въ парламентъ о возстановленіи ихъ правъ, возмѣщеніи убытковъ или наказаніи виновнаго. Это правило примѣнимо какъ къ министрамъ, такъ и къ другимъ чиновникамъ, которыхъ въ извѣстныхъ случаяхъ общее право не позволяетъ преслѣдовать въ общемъ порядкѣ въ обыкновенныхъ судахъ.

Impeachment же, какъ мы видѣли, въ новое время вышелъ изъ употребленія, и можно сказать, что судебная отвѣтственность министровъ въ Англіи играетъ весьма незначительную роль и имѣетъ ничтожное значеніе при современныхъ условіяхъ политической жизни.

На смѣну ей выступаетъ и получаетъ громадное значеніе и обширное примѣненіе отвѣтственность политическая.

Отвѣтственность высшихъ совѣтниковъ короны покоится въ Англіи на слѣдующихъ трехъ главныхъ существенныхъ принципахъ. Первымъ основнымъ началомъ англійскаго права является положеніе, что *король не можетъ быть не правъ* (the King can do no wrong). Это значитъ, что королю юридически не можетъ быть вмѣнено въ вину никакое его дѣйствіе [1]).

Принципъ этотъ, впервые высказанный въ малолѣтство Генриха III, постепенно сдѣлался общепризнаннымъ [2]). Изъ этой абсолютной безотвѣтственности короля вытекаетъ другое основное начало, что *приказъ короля не освобождаетъ* ни въ какомъ случаѣ его слугъ и совѣтниковъ *отъ отвѣтственности* за акты ими совершаемые. Наконецъ, третьимъ началомъ является требованіе, чтобы каждый актъ короля происходилъ при содѣйствіи какого-либо отвѣтственнаго за этотъ актъ лица. *Король никогда не можетъ дѣйствовать одинъ* (the King cannot act alone). Это, такъ называемая, безличность (impersonality) короля, понимаемая въ томъ смыслѣ, что нѣтъ ни одного момента въ жизни короля, начиная со дня вступленія на тронъ и до смерти его, въ который не существовало бы лица отвѣтственнаго за его акты. Въ парламентскихъ дебатахъ въ 1711 году по поводу плохого веденія войны лордъ Рочестеръ торжественно заявилъ при одобреніи палаты, что встарину утверждали, что за все отвѣтственна королева, но онъ надѣется, что времена эти прошли. Согласно конституціи королевства за все от-

---

[1]) Мы уже видѣли, каково значеніе этого начала въ гражданскомъ правѣ. Что касается права уголовнаго, то англійскій юристъ Дайси говоритъ по этому поводу, что, если бы королева собственноручно убила перваго министра, то никакой судъ не могъ бы судить ее за это. *Dicey*, op. cit., p. 24.

[2]) „Il semble, говоритъ Гладстонъ объ отвѣтственности монарха (*Gladstone*, Questions constitutionnelles, фр. пер. Gigot, Paris. 1880, p. 282) que le génie de la nation ait refusé de souiller ses lèvres en prononçant un tel mot.

вѣтственными являются министры [1]). И вышеуказанныя начала были окончательно признаны въ 1807 году, когда руководители различныхъ партій парламента, выдающіеся государственные люди, путемъ соглашенія установили, что король согласно конституціи не можетъ совершать ни одного законодательнаго или исполнительнаго акта иначе, какъ при посредствѣ отвѣтственнаго министра, и что личныя дѣйствія короля, не составляя правительственныхъ актовъ, не имѣютъ силы закона [2]).

Эта обязанность совѣтниковъ короны участвовать въ осуществленіи правительственныхъ актовъ монарха существовала съ древнѣйшихъ временъ [3]). Каждый актъ исходившій отъ монарха долженъ былъ быть снабженъ подписями тѣхъ или иныхъ лицъ и печатями, и лицо подписавшее актъ или приложившее къ нему печать несло за него отвѣтственность. Цѣль этихъ подписей и печатей первоначально была та, чтобы, съ одной стороны, удостовѣрить подлинность акта, а съ другой, чтобы король не совершилъ акта вреднаго для его правъ и интересовъ. Согласно съ этимъ требовалось возможно бо́льшее количество лицъ подписывавшихъ каждый отдѣльный актъ и прилагавшихъ къ нему печати. Постепенно лица участвовавшія въ изданіи акта являлись отвѣтственными и за его содержаніе. Были установлены правила, опредѣляющія, кто долженъ подписывать тѣ или иные акты или прилагать къ нимъ печати. Это основаніе средневѣковой отвѣтственности въ новое время оказалось недостаточнымъ. Въ 1698 году король самостоятельно заключилъ съ иностранными державами трактаты о раздѣлѣ испанскаго наслѣдства (т. н. Partition Treatises), которые были палатой общинъ признаны вредными для интересовъ Англіи, и министры были преданы суду. Но они доказали, что они не были причастны къ заключенію этихъ договоровъ. Только лордъ-канцлеръ Соммерсъ приложилъ большую печать къ этимъ актамъ. Но и онъ оправдывался тѣмъ, что возражалъ противъ договоровъ и былъ принужденъ королемъ противъ воли приложить печать. Послѣднее не было до-

---

[1]) *Anson*, Law and custom of the constitution. The Crown. Vol. II, Part. I. Third edition. Oxford 1907, p. 42 „that according to the fundamental constitution of this kingdom Ministers are accountable for all".

[2]) См. *Clos*, указ. соч., p. 25.

[3]) *Hatschek*, Eng. Staatsrecht, Bd. II, S. 64 ff.

статочнымъ извиненіемъ, но все же какъ Соммерсъ, такъ и другіе министры были оправданы. Желая избѣжать въ будущемъ повторенія подобныхъ дѣйствій, парламентъ въ Act'ѣ of Settlement постановилъ, что всѣ дѣла должны рѣшаться въ Тайномъ Совѣтѣ, и всѣ принятыя рѣшенія должны быть подписываемы давшими согласіе на нихъ членами Совѣта, которые должны въ силу этого нести за нихъ отвѣтственность. Это положеніе, однако, было отмѣнено въ 1706 г. при королевѣ Аннѣ еще до вступленія своего въ силу, такъ какъ срокъ его дѣйствія долженъ былъ начаться со вступленія на престолъ новой ганноверской династіи.

И въ настоящее время различные правительственные акты исходящіе отъ короля требуютъ для своей дѣйствительности подписи или приложенія печати. Законъ опредѣляетъ, кто долженъ содѣйствовать королю при изданіи тѣхъ или иныхъ актовъ и нести за нихъ отвѣтственность [1]). Но главнымъ принципомъ въ настоящее время является солидарная отвѣтственность всѣхъ членовъ правительства, т. наз. кабинета, за всѣ правительственныя дѣйствія. Хотя уже при Георгѣ II было установлено, что министры должны быть отвѣтственны за всѣ свои дѣянія, совершили ли они ихъ лично, или при содѣйствіи королю и своимъ коллегамъ, но принципы солидарной отвѣтственности не могли быть приняты, пока не развились болѣе точно начала политической отвѣтственности. Судебная отвѣтственность не можетъ непремѣнно возлагать вину на всѣхъ членовъ кабинета, когда преступникомъ является одинъ изъ нихъ. Но солидарная отвѣтственность передъ парламентомъ за осуществленіе тѣхъ или иныхъ мѣропріятій внутренней или внѣшней политики является во многихъ случаяхъ положительно необходимой, ибо иначе невозможно часто будетъ осуществлять эту отвѣтственность, такъ какъ не всегда можетъ быть извѣстно, кто виновникъ данной мѣры. Принципы же парламентаризма положительно требуютъ, чтобы министерство было едино, чтобы критика парламента могла направляться противъ однородной опредѣленной политики, опредѣленной политической системы управленія, проводимой одинаково во всѣхъ частяхъ его и возникающей и падающей съ возникновеніемъ и паденіемъ министерскаго кабинета. Но вначалѣ при

---

[1]) Подробное изложеніе этого см. у *Anson*, Vol. II. P. I, p. 50—59.

требованіяхъ солидарной отвѣтственности совѣтниковъ короны не различали еще ясно, что она должна быть примѣняема главнымъ образомъ при политической отвѣтственности. Противъ принципа солидарной отвѣтственности выступали въ 18 столѣтіи такіе парламентскіе дѣятели, какъ лордъ Темпль и Фоксъ, и еще въ 1827 году извѣстный писатель Галламъ высказывался противъ нея, исходя изъ тѣхъ соображеній, что несправедливо предавать суду лицо, за то только, что оно состоитъ членомъ кабинета [1]).

„Въ настоящее время мы гораздо болѣе опасаемся, говоритъ Энсонъ, плохого управленія со стороны министровъ, чѣмъ нарушенія ими законовъ“ [2]). Отвѣтственность за нарушеніе законовъ отдѣльными министрами осуществляется путемъ примѣненія общеуголовныхъ началъ вмѣняемости. Отвѣтственность же за дѣятельность кабинета въ цѣломъ и политическая отвѣтственность въ Англіи приняли характеръ солидарной отвѣтственности лицъ стоящихъ во главѣ управленія [3]).

Политическая отвѣтственность совѣтниковъ короны въ смыслѣ контроля парламента за дѣятельностью ихъ является одновременно съ возникновеніемъ парламента. Какъ мы видѣли, еще различные совѣты при короляхъ англо-саксонскихъ и норманнскихъ, витенагемоты, большіе совѣты и проч., осуществляли болѣе или менѣе дѣятельный контроль за управленіемъ государствомъ. Желая вліять на управленіе, первые парламенты, не ограничиваясь надзоромъ за управленіемъ, нерѣдко предъявляли къ королямъ требованія объ удаленіи, по ихъ мнѣнію, неспособныхъ или вредныхъ совѣтниковъ королей. Нерѣдко они успѣвали въ этомъ. Интересно отмѣтить, что въ 1316 году графъ Ланкастерскій принялъ мѣсто президента королевскаго совѣта съ тѣмъ условіемъ, чтобы король не предпринималъ ни одного важнаго акта безъ согласія своего совѣта, который, съ своей стороны, долженъ былъ зависѣть отъ парламента и быть отвѣтственъ передъ нимъ. Въ случаѣ вредной дѣятельности для короля и государства члены совѣта должны были по предложенію короля быть лишаемы своихъ мѣстъ постановленіемъ парламента [4]).

---

[1]) См. *Anson*, Vol. II. P. I, p. 108.
[2]) *Anson*, ibidem.
[3]) *Frisch*, S. 215.
[4]) *Schwarcz*, op. cit., S. 33.

Въ царствованіе Генриха IV лорды требовали отъ короля удаленія четырехъ его совѣтниковъ, которые, по ихъ мнѣнію, оказывали на короля дурное вліяніе. Генрихъ IV лично сообщилъ парламенту, что онъ согласился уволить этихъ четырехъ лицъ и при этомъ обѣщалъ, что онъ будетъ поступать также и въ отношеніи всякаго министра, который будетъ неугоденъ народу. „Это показываетъ, что палата лордовъ начала уже оказывать вліяніе на выборъ совѣтниковъ короля, говоритъ французскій писатель Wells [1]), и что она получила уже извѣстное право контроля за ихъ дѣятельностью“ [2]).

Но начала политической отвѣтственности министровъ въ томъ видѣ, въ какомъ они существуютъ въ настоящее время въ Англіи, и особенно высшій видъ этой отвѣтственности парламентаризмъ развились значительно позднѣе путемъ медленной исторической эволюціи [3]).

Не вдаваясь въ подробности относительно развитія кабинета и началъ парламентаризма въ Англіи, столь многократно и столь хорошо, точно и ясно описаннаго [4]), необходимо, однако, вкратцѣ припомнить существенные моменты, главные этапы въ образованіи этихъ институтовъ въ Англіи.

Кабинетъ министровъ, ведущій все управленіе и отвѣтственный за него передъ королемъ и парламентомъ, и до настоящаго времени не имѣетъ легальнаго существованія. Законъ не знаетъ его, и онъ

---

[1]) *Wells*, La responsabilité politique des ministres, p. 7.

[2]) *М. М. Ковалевскій*, Общее констит. право. Лекціи, чит. въ Спб. У—тѣ и Политехникумѣ въ 1907—8 г. Изданіе студ. Н. П.-М. Спб. 1908, стр. 71 даетъ интересное указаніе, что первая попытка удалить министра путемъ вотума недовѣрія была еще въ 1625 году при Карлѣ I.

[3]) *Clos*, op. cit., p. 25. „Vaguement entrevu par quelques hommes d'État dès le commencement du XVII-e siècle, réclamé avec énergie par le Parlement en 1641, appliqué un instant par Guillaume III, il grandit péniblement durant le cours du XVIII-e siècle, et ne reçoit son extension naturelle qu'au commencement du XIX-e siècle, après cette célèbre période de l'histoire du Parlement anglais, sur laquelle le génie des Pitt, des Fox, des Sheridan, des Burke, a jeté un éclat incomparable: c'est ainsi qu'il n'avait pas fallu moins de deux siècles, moins des efforts et de l'expérience politique lentement acquise de cinq générations, pour arriver à constituer le mécanisme du gouvernement de Cabinet“.

[4]) См. Сочиненія. *Гнейста, Галлама, Франкевилля, Энсона, Гачека* и особенно *Тодда* „парламентское правленіе въ Англіи“ (есть англ., франц. и нѣм. изд.)

представляетъ собой какъ бы негласное неоффиціальное собраніе тѣсной группы членовъ королевскаго Тайнаго Совѣта. По закону Тайный Совѣтъ является единственнымъ правительственнымъ органомъ, въ которомъ сосредоточивается государственное управленіе, и въ которомъ обсуждаются и издаются важнѣйшіе государственные акты. Но на дѣлѣ путемъ обычая и практики засѣданія его in pleno сведены къ пустой формальности, и вся реальная власть находится въ рукахъ членовъ кабинета, которые въ качествѣ совѣтниковъ короля составляютъ подъ руководствомъ одного изъ нихъ—перваго министра органъ, направляющій главныя мѣропріятія въ государствѣ и объединяющій всю государственную дѣятельность. Отдѣльные члены этого учрежденія стоятъ во главѣ тѣхъ или иныхъ самостоятельныхъ частей управленія и этимъ приближаются къ министрамъ въ континентальномъ смыслѣ.

Еще при Генрихѣ III въ его малолѣтство, какъ указываетъ Стеббсъ [1]), былъ созданъ въ средѣ королевскаго совѣта—curia regis—болѣе тѣсный совѣтъ съ правительственными полномочіями, и впослѣдствіи короли отъ времени до времени поручали обсужденіе и разрѣшеніе нѣкоторыхъ наиболѣе важныхъ мѣропріятій тѣсному кружку преданныхъ имъ лицъ или любимцевъ. Такъ Генрихъ VII въ важнѣйшихъ дѣлахъ совѣтывался всегда съ двумя лицами Мортономъ и Фоксомъ.

Но непосредственными предшественниками современныхъ кабинетовъ принято считать особые совѣты, которые короли изъ династіи Стюартовъ Карлъ I и Карлъ II составляли въ цѣляхъ достиженія большей независимости отъ контроля Тайнаго Совѣта и парламента. Эти „созданія королевскаго произвола“ вызывали сильное нареканіе въ обществѣ и въ парламентѣ. Въ ремонстраціи поданной королю Карлу I, такъ называемой великой ремонстраціи 1641 года, парламентъ требовалъ, чтобы король управлялъ чрезъ совѣтниковъ, которые пользовались бы довѣріемъ парламента и удалялъ бы изъ своего совѣта тѣхъ лицъ, которыя такимъ довѣріемъ не пользуются. Во второй ремонстраціи 1642 года парламентъ прямо жаловался на то, что государственныя дѣла рѣшаются въ совѣтахъ кабинета лицами неизвѣстными и не обладающими общественнымъ довѣріемъ.

---

[1]) *Stubbs*, The constitutional history of England. Vol. II, p. 40.

При Карлѣ I, по свидѣтельству Тодда [1]), впервые встрѣчается терминъ „совѣтъ кабинета“, какъ противоположный Тайному Совѣту. Въ публикѣ учрежденіе это носило названіе „юнты“. Засѣдая отдѣльно отъ Тайнаго Совѣта въ особомъ королевскомъ кабинетѣ и состоя изъ немногочисленныхъ приверженцевъ короля, эти совѣты кабинета держали въ своихъ рукахъ всѣ главныя нити управленія, подчиняясь указаніямъ короля и работая въ направленіи усиленія его власти. Одной изъ главныхъ причинъ вотированія противъ Страффорда bill'я of attainder была его рѣчь, произнесенная на одномъ изъ засѣданій совѣта кабинета.

При Карлѣ II система управленія при помощи особаго кабинета продолжалась, и особую извѣстность получилъ весьма непопулярный кабинетъ подъ названіемъ „кабаль“ по первымъ буквамъ именъ входившихъ въ него лицъ (Клиффордъ, Арлингтонъ, Буккингамъ, Ашли и Лодердаль). Но послѣ паденія этого кабинета и послѣ осужденія главнаго министра и любимца Карла II графа Денби, король по совѣту извѣстнаго политическаго дѣятеля Вилліама Темпля рѣшилъ преобразовать Тайный Совѣтъ такимъ образомъ, чтобы въ него вошли какъ высшія лица государственнаго управленія, такъ и члены обѣихъ палатъ парламента. Совѣтъ этотъ долженъ былъ состоять изъ 30 членовъ, наполовину изъ совѣтниковъ короля и наполовину изъ членовъ парламента. Согласно мысли Темпля въ совѣтѣ должны были быть представлены всѣ важнѣйшіе интересы государства. Архіепископъ Кентерберійскій и епископъ Лондонскій должны были блюсти интересы церкви, лордъ-канцлеръ и верховный судья давать королю совѣты по вопросамъ права и т. д. Члены же парламента, которые должны были быть избираемы изъ богатѣйшихъ земельныхъ собственниковъ, должны были представлять національное богатство и въ затруднительныхъ случаяхъ могли бы доставить королю матеріальную поддержку. Назначивъ въ 1679 г. членовъ этого новаго совѣта, король сообщилъ объ этомъ парламенту, обѣщая вмѣстѣ съ тѣмъ слѣдовать совѣтамъ какъ этого новаго учрежденія, такъ и парламента. Но планъ Темпля не удался, такъ какъ съ одной стороны разнородный составъ членовъ, изъ которыхъ одни опирались на милость короля, а другіе на вліяніе свое въ парламентѣ, повлекъ за собой разногласія въ средѣ его,

---

[1]) *Todd*, ук. соч., t. I, p. 357.

а съ другой совѣтъ былъ слишкомъ многочисленъ, чтобы помѣшать возникновенію въ средѣ его, какъ и въ средѣ прежняго Тайнаго Совѣта, особыхъ болѣе тѣсныхъ кружковъ.

Вторая попытка организаціи кабинета была въ царствованіе Вильгельма III, который по совѣту Сюндерленда въ 1696 году составилъ кабинетъ изъ членовъ палаты принадлежавшихъ къ одной партіи—виговъ. Это сдѣлано было, какъ указываетъ Маколей, не по какимъ-либо высшимъ теоретическимъ соображеніямъ, а чисто случайно, для удовлетворенія потребностей минуты, и очень скоро послѣ того Вильгельмъ III отказался отъ составленія такого однороднаго кабинета. Практика долгое время въ этомъ отношеніи была колеблющейся. Какъ говорятъ англійскіе писатели, со времени революціи 1688 г. бывали неоднократно министры изъ среды палатъ, но не было министерства. При королевѣ Аннѣ, хотя и можно встрѣтить однородный кабинетъ Гарлея въ 1710 году, но опять таки это было дѣло случая, и твердо установившагося обыкновенія еще не было.

Наибольшее вліяніе въ дѣлѣ образованія однородныхъ кабинетовъ и развитія парламентаризма въ Англіи оказали два выдающихся политическихъ дѣятеля Вальполь и Вилліамъ Питтъ младшій. Вальполь былъ первымъ министромъ, державшимся у власти путемъ поддержки парламентскаго большинства, а не королевскимъ расположеніемъ. Правда, средства которыми онъ достигалъ этой цѣли, были довольно сомнительнаго свойства. Подкупъ былъ возведенъ въ систему, раздача должностей, наградъ отличій—все было пущено Вальполемъ въ ходъ для поддержанія своей власти. Но 22-хъ лѣтнее (1720—1742) пребываніе его у власти важно въ томъ смыслѣ, что за это время центръ тяжести управленія перешелъ отъ короля къ министерству, и министерство оставалось у власти лишь потому, что имѣло поддержку большинства въ нижней палатѣ. Вальполь былъ также первымъ министромъ, вышедшимъ въ отставку (28 января 1742 г.) потому, что лишился довѣрія этого большинства. Въ 1782 году послѣдовалъ первый случай выхода въ отставку всего министерства Лорда Норта in corpore въ силу вотума недовѣрія внесеннаго противъ него въ палату общинъ и хотя и отклоненнаго послѣдней, но незначительнымъ большинствомъ 9 голосовъ. Съ этихъ поръ принципъ одновременнаго выхода въ отставку всего министерства въ цѣломъ, строго соблюдаясь въ рядѣ послѣ-

дующихъ прецедентовъ, дѣлается однимъ изъ существенныхъ принциповъ англійской парламентской практики. Питтъ младшій, призванный къ власти въ 1783 году, впервые осуществилъ роспускъ палаты общинъ вотировавшей ему недовѣріе и аппеллировалъ къ избирателямъ. Такимъ образомъ къ началу 19-го вѣка основные принципы парламентаризма были установлены, и дальнѣйшее теченіе государственной жизни только болѣе закрѣпило ихъ путемъ неоднократнаго примѣненія.

Въ 1812 году во время регентства была сдѣлана послѣдняя попытка составить кабинетъ изъ представителей разныхъ партій, но она не удалась, и съ тѣхъ поръ въ составъ кабинета вездѣ входятъ лица, принадлежащія къ одной и той-же партіи [1]).

Такимъ образомъ постепенно путемъ практики и исторически складывавшихся отношеній между королемъ и парламентомъ выработались тѣ своеобразныя начала англійскаго государственнаго устройства, которыя принято называть парламентаризмомъ. Установилось правило, что король обязанъ назначать высшихъ своихъ совѣтниковъ изъ среды парламента и при томъ изъ лицъ, пользующихся довѣріемъ и поддержкой большинства въ палатѣ общинъ, изъ лицъ, принадлежащихъ къ числу вождей парламентскихъ партій, лидеровъ ихъ, и, въ случаѣ если они лишатся поддержки большинства, обязанъ уволить ихъ и замѣнить другими, обладающими таковою. Эти лица составляютъ особое учрежденіе—кабинетъ, завѣдующее всѣмъ управленіемъ и отвѣтственное за его веденіе. Всѣ члены кабинета солидарно отвѣтствуютъ передъ парламентомъ за управленіе страной и лишившись довѣрія большинства въ палатѣ общинъ обязаны уйти въ отставку. Всѣ эти правила закономъ не признаны. Законъ, какъ мы сказали, не знаетъ ни кабинета, ни перваго министра. Эти термины англійскиму праву неизвѣстны [2]). Оффиціально члены кабинета назначаются членами Тайнаго Совѣта короля и въ качествѣ таковыхъ имѣютъ право подавать ему совѣты и вѣдать государственными дѣлами.

Англійскіе писатели называютъ правила, по которымъ дѣйствуетъ вся сложная машина парламентаризма—конституціонной моралью, этикой или конституціонными соглашеніями (understan-

---

[1]) *Todd*, t. I, p. 414.

[2]) См. интересныя замѣчанія объ этомъ у *Low*, Chapter. IX, p. 153—162.

dings). По мнѣнію ихъ, парламентаризмъ есть дѣло практики, обычая. При томъ обычай этотъ не есть обычай юридическій. Это не есть даже обычное право страны—„common law". По праву суверенъ ничѣмъ не связанъ въ выборѣ своихъ совѣтниковъ, и только соображенія общественной пользы и практика установленная долгимъ примѣненіемъ, а также неудобства, которыя можетъ повлечь за собой нарушеніе этихъ соглашеній, приводятъ къ необходимости строгаго ихъ соблюденія. Несмотря на то, что юридической природы соглашенія эти лишены, сила ихъ на практикѣ нисколько не меньше правовыхъ положеній, и нарушеніе ихъ можетъ во многихъ случаяхъ влечь за собой и нарушеніе законовъ и вообще права страны, съ каковыми они весьма часто тѣсно связаны [1]).

---

[1]) См. по этому вопросу особ. *Dicey*. Op. cit, p. 361 „Conventions of the constitution consisting of customs, practices, maxims or precepts which are not enforced or recognised by the Courts, make up a body not of laws, but of constitutional or political ethics. *Low*, p. 3, *Фрименъ*, рус. пер: стр. 120—130. *Anson* I, p. 371. См. также разборъ характера нормъ, на которыхъ покоится парламентаризмъ, у *De-Franqueville'я*, t. I, p. 72—78. Анализируя эти обыкновенія (usages), онъ говоритъ, что какъ извѣстныя правила поведенія въ частной жизни, такъ и эти правила жизни публичной измѣняются со временемъ, идеями, нравами, но такимъ нечувствительнымъ образомъ и съ такой осторожностью въ перемѣнахъ, что измѣненія въ моментъ возникновенія почти незамѣтны. Нарушенія этихъ правилъ юридически вполнѣ возможны, и именно потому, что они служатъ возможно лучшему приспособленію къ жизненнымъ отношеніямъ, они и не закрѣплены закономъ. Въ случаѣ нарушенія ихъ нельзя обратиться къ защитѣ суда, но они гарантируются привиллегіями парламента. См. p. 73.—„Ils naissent un jour, puis disparaissent tout a coup: on les croit morts, ils ne font que sommeiller jusqu'au jour où l'on a intérêt a les faire revivre" и p. 78. „La reine Anne ne portait point de vêtements semblables à ceux de la reine Elisabeth, la toilette de la reine Victoria diffère de celle de la reine Anne et il existe peu d'analogies dans l'étiquette respective de la Cour de trois règnes... Cecil et Walsingham, Godolphin et Harley, lord Russell et lord Derby ont exercé le pouvoir dans des conditions et suivant des formes absolument dissemblables".

Во время печатанія этой работы появилась въ Журналѣ Мин. Юст. (Апрѣль—Май 1908 г.) статья *А. А. Алексѣева* „Къ ученію о парламентаризмѣ". Во многомъ сходясь во взглядахъ съ авторомъ этой статьи, мы не можемъ, однако, согласиться съ однимъ изъ главныхъ его тезисовъ, а именно, что правила парламентаризма суть правовыя начала.

Нѣмецкій писатель *Hatschek* въ своемъ прекрасномъ обширномъ трудѣ объ англійскомъ государственномъ правѣ утверждаетъ, что, по его мнѣнію, Дайси не правъ, относя всѣ конституціонныя соглашенія къ области политической морали. Часть этихъ соглашеній, утверждаетъ онъ, составляетъ нормы

Что касается основаній, по которымъ обычно осуществляется отставка министерства, то въ Англіи непосредственными причинами ея служатъ: 1) недовѣріе, вотированное палатой общинъ противъ министровъ (Want of confidence), 2) порицаніе ихъ дѣятельности (Vote of censure), 3) непринятіе палатой закона проводимаго министерствомъ и, наоборотъ, принятіе такого закона, противъ котораго оно возражало (defeat of ministers on bills) и 4) неодобреніе палатой той или иной мѣры кабинета или отдѣльнаго его члена въ случаѣ, если министерство объявитъ эти мѣры вопросомъ жизненной важности (vital question) или, если мѣра сама по себѣ имѣетъ

правовыя. Это будутъ такія соглашенія, нарушеніе которыхъ влечетъ за собой нарушеніе правилъ парламентскаго наказа, называемаго имъ lex parliamenti. Парламентскій наказъ въ Англіи, говоритъ Гачекъ, является въ отличіе отъ наказовъ палатъ другихъ странъ источникомъ права въ томъ смыслѣ, что онъ можетъ не только дополнять и преобразовывать, но даже уничтожать положенія права, выраженныя въ законахъ. Эта сила сообщается ему двумя началами англійскаго права: 1) постановленія палатъ парламента не подлежатъ оцѣнкѣ судовъ и не могутъ быть признаны послѣдними недѣйствительными, 2) палаты имѣютъ право налагать наказанія на всякаго нарушившаго ихъ права и привиллегіи. Изъ этихъ началъ вытекаетъ непоколебимость установленныхъ наказами палатъ правилъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и прочная гарантія всѣхъ тѣхъ соглашеній, которыя находятся въ связи съ этими правилами. По мнѣнію Гачека, правило, что министры должны браться изъ членовъ парламента есть правовая норма, потому что нарушеніе ея повлекло бы за собой нарушеніе опредѣленій наказа о томъ, что въ палатахъ могутъ засѣдать только ихъ члены, но правило, что министры должны назначаться изъ состава парламентскаго большинства не является правовымъ, такъ какъ несоблюденіе его не затрагиваетъ опредѣленій наказа. Въ общемъ этотъ взглядъ, довольно остроумно пытающійся отнести часть соглашеній къ правовымъ нормамъ, является, однако, нѣсколько одностороннимъ въ своемъ примѣненіи. Мысль здѣсь та, что всѣ гарантированныя соглашенія, нарушеніе каковыхъ влечетъ за собой и нарушеніе законовъ и права, суть сами правовыя. Но тогда надо быть послѣдовательнымъ и признать правовыми всѣ соглашенія, нарушеніе которыхъ связано вообще съ нарушеніемъ нормъ права, а не только той нормы, которая находится въ наказѣ, не только legis parliamenti, но вообще legis terrae. И въ конечномъ итогѣ придется признать, что за весьма немногими исключеніями, всѣ почти конституціонныя соглашенія, которыя, какъ указалъ Дайси, тѣсно связаны съ общимъ правомъ страны, будутъ правовыми началами.

Мы думаемъ, что ни гарантированность, ни долговременность признанія какой-либо нормы не дѣлаютъ еще ее правовой. Существеннымъ для послѣдняго является также признаніе ея лицами живущими подъ ея дѣйствіемъ за таковую. До послѣдняго времени признаніе парламентаризма за дѣло практики и простого обыкновенія было opinio communis, какъ ученыхъ, такъ и госу-

важное значеніе. Различіе между Want of confidence и Vote of censure состоитъ въ томъ, что первое имѣетъ въ виду обыкновенно общее направленіе дѣятельности, общую политику министерства, послѣднее же направляется на какую-либо отдѣльную его сторону, отдѣльный актъ управленія. Относительно неодобренія законовъ внесенныхъ правительствомъ и отдѣльныхъ мѣръ имъ предлагаемыхъ, а также утвержденія законовъ и мѣръ, противъ которыхъ оно высказывается, слѣдуетъ замѣтить, что они не всегда влекутъ за собой

дарственныхъ дѣятелей и народныхъ массъ. Въ настоящее время отдѣльныя лица выступаютъ въ наукѣ съ утвержденіемъ правового характера этого института. Весьма возможно, что въ будущемъ его принципы будутъ приняты какъ правовыя положенія и будутъ мыслиться какъ таковыя какъ наукой, такъ и практикой жизни. Тогда и мы примемъ этотъ взглядъ. Теперь же намъ кажется, что не слѣдуетъ быть въ этомъ вопросѣ болѣе роялистами чѣмъ король и поучать англійскихъ ученыхъ государствовѣдовъ, якобы не понимающихъ характера своихъ основныхъ учрежденій.

Въ частности же, что касается теорій парламентаризма отечественныхъ молодыхъ ученыхъ *Соколова* и *Алексѣева*, то, тѣсно связанныя одна съ такъ называемой психологической теоріей права проф. *Петражицкаго*, а другая съ теоріей права *Штаммлера*, онѣ могутъ имѣть цѣнность лишь постольку, поскольку признавать правильность этихъ теорій права. (Критику послѣднихъ см. въ недавно вышедшей работѣ *Н. И. Паліенко*. Ученіе о существѣ права и правовой связанности государства. Харьковъ 1908, стр. 270 и сл., 146 и сл.)

Въ итальянской литературѣ воззрѣніе на парламентаризмъ какъ правовой институтъ поддерживаетъ *Орландо* (см. указ. его учебникъ, рус. пер. стр. 225 и сл.), полемизирующій при этомъ исключительно съ нѣмецкой школой, упуская изъ виду, что не одна нѣмецкая наука, а наука всѣхъ странъ, по крайней мѣрѣ до послѣдняго времени, одинаково придерживалась критикуемаго имъ взгляда.

Съ практической точки зрѣнія признаніе за парламентаризмомъ правового характера не имѣетъ казалось бы никакого реальнаго значенія. Здѣсь вполнѣ примѣнимы слова: *Rosegger*'а (Interpellationsrecht, S. 34). „Diese nun als Gewohnheitsrecht zu bezeichnen, oder sie unter einem ardern Begriff zu subsumieren, ist eine Frage der juridischen Technik. Solche Regeln sind eben da und Staatsorgane handeln nach ihnen".

У нѣмецкихъ писателей обоснованіе парламентаризма какъ юридическаго института можетъ быть отчасти объяснено стремленіемъ подчеркнуть особенность и самобытность началъ дуалистическихъ германскихъ государствъ и парламентарныхъ англо-романскихъ. Извѣстна враждебность германскихъ ученыхъ къ тому, что они презрительно называютъ das Parlamentarismus, говоритъ франц. ученый *Ioseph-Barthélemy* (см. его статью Les theories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine, Paris. 1905 p. 6). Извѣстную правовую систему труднѣе усвоить, чѣмъ рядъ простыхъ обыкновеній. Такія ноты безусловно звучали неоднократно на лекціяхъ Die Lehre von der Regierung въ аудиторіи проф. *Еллинека* въ 1907 г. въ Гейдельбергѣ.

уходъ кабинета, что это дѣло обстановки и дѣло оцѣнки со стороны самого министерства въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ. Признается, что лишь пораженіе по важнымъ вопросамъ въ палатѣ общинъ служитъ причиной ухода. Но пораженіе по цѣлому рядъ отдѣльныхъ вопросовъ въ незначительный промежутокъ времени, хотя бы каждый изъ нихъ взятый въ отдѣльности почитался маловажнымъ, должно влечь за собой отставку министерства, ибо оно показываетъ, что министерство поддержкой палаты не пользуется. Также пораженіе въ вопросахъ финансовыхъ, и особенно касающихся бюджета, многими считается за поводъ къ отставкѣ со времени 1885 года, когда Гладстонъ, оставшись въ меньшинствѣ при обсужденіи налога на напитки, подалъ въ отставку. Наконецъ въ послѣднее время начинаетъ находить признаніе тотъ взглядъ, что министерство потерпѣвшее пораженіе на общихъ выборахъ должно покинуть свой постъ. Недовѣріе высказанное палатой по отношенію къ одному министру влечетъ за собой уходъ всего кабинета [1]). Только въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣянія отдѣльныхъ министровъ не одобряются кабинетомъ, и когда будетъ признано, что министръ дѣйствовалъ независимо отъ общей политики кабинета, на свой страхъ и рискъ, возможенъ уходъ отдѣльныхъ членовъ правительства, не влекущій за собой перемѣны всего кабинета [2]).

Отвѣтственность въ смыслѣ обязанности покинуть свой постъ существуетъ лишь по отношенію къ палатѣ общинъ. Недовѣріе палаты лордовъ имѣетъ, однако, то значеніе, что оно дѣлаетъ шаткимъ положеніе кабинета, и для своего дальнѣйшаго существованія онъ долженъ опереться на довѣріе нижней палаты, вотумъ которой парализуетъ недовѣріе палаты лордовъ [3]).

---

[1]) „Эта коллегія, говоритъ англ. ученый Hearn, (Government of England) представляетъ какъ бы единый организмъ, каждая часть котораго ощущаетъ успѣхи и неудачи остальныхъ частей, причемъ въ жизни цѣлаго заключается политическое существованіе каждой его части“. Цит. по *Dupriez*, t. I, p. 48.

[2]) Въ 1805 г. Мельбурнъ и въ 1809 г. герцогъ Іоркскій, будучи обвинены въ преступленіяхъ по должности, покинули свой постъ, но уходъ ихъ, какъ обусловленный чисто личными ихъ проступками, не повлекъ за собой отставки всего кабинета. См. также привед. у Dupriez (t. I, p. 131, 132) случаи ухода отдѣльныхъ министровъ. Ср. *Clos* op. cit. p. 37—40. Уходъ перваго министра всегда сопряженъ съ отставкой всего кабинета.

[3]) Въ 1850 г. Руссель и въ 1864 г. Пальмерстонъ остались у власти, хотя палата лордовъ вотировала имъ недовѣріе. Но они получили впослѣд-

Что касается контроля палатъ парламента за дѣятельностью исполнительной власти, то въ Англіи, какъ и въ большинствѣ другихъ конституціонныхъ странъ, контроль этотъ осуществляется путемъ адресовъ королю, запросовъ министрамъ, требованіемъ сообщенія свѣдѣній и документовъ и учрежденіемъ парламентскихъ слѣдственныхъ коммиссій [2]).

Необходимо болѣе подробно остановиться на организаціи запросовъ членамъ правительства и парламентскихъ коммиссіяхъ, какъ наиболѣе важныхъ мѣрахъ.

Простые вопросы министрамъ по тому или другому поводу существовали въ Англіи съ незапамятныхъ временъ, и въ настоящее время каждый членъ палаты общинъ можетъ обратиться съ вопросомъ къ министру. Тотъ коротко отвѣчаетъ на него, и этимъ дѣло исчерпывается. Но вопросы, соединяемые съ извѣстными формальностями при ихъ предъявленіи, носящіе названіе интерпелляцій, сравнительно недавняго происхожденія. Въ палатѣ лордовъ впервые такой вопросъ былъ поставленъ 9 февраля 1721 г. лордомъ Cowper'омъ главѣ кабинета графу Сюндерленду относительно того: справедливы ли слухи, что лицо, противъ котораго палата желала возбудить обвиненіе, задержано на континентѣ. Въ палатѣ общинъ встрѣчаются интерпелляціи еще во время кабинета Вилліама Питта, но тотъ специфическій характеръ, который присущъ имъ въ настоящее время, онѣ приняли съ 30-хъ годовъ 19 столѣтія. Впервые письменное регулированіе получили онѣ въ 1854 году въ неоффиціальномъ сборникѣ правилъ, изданномъ для руководства палаты общинъ по распоряженію спикера клеркомъ палаты извѣстнымъ Меемъ. Въ настоящее время порядокъ предъявленія интерпелляцій регулируется постановленіями палаты общинъ отъ 7 марта 1888 г., 29 апрѣля 1902 г. и 3 апрѣля 1906 г. Интерпелляціи могутъ быть

ствіи формальное одобреніе ихъ дѣятельности палатой общинъ. Уходъ въ 1832 г. министерства Грея англійскіе писатели считаютъ исключительнымъ случаемъ, объясняющимся при томъ не недовѣріемъ со стороны лордовъ къ этому министерству, а сознаніемъ со стороны кабинета невозможности при данныхъ условіяхъ проведенія обѣщанныхъ реформъ.

[2]) *Dupriez*, Les ministres, t. I, p. 84. „Le Parlement possède, en vertu de la common law, le droit de contrôler les actes du pouvoir exécutif et, pour assurer l'exercice de ce droit, les moyens nécessaires ne lui font pas défaut: questions et interpellations aux ministres, demandes de communication de pièces et de documents, commissions d'enquête".

ществленію отвѣтственности министровъ, освѣщая положеніе дѣлъ въ томъ или иномъ вѣдомствѣ, давая палатѣ свѣдѣнія о состояніи тѣхъ или иныхъ частей управленія, но много помогаютъ и законодательной дѣятельности парламента, освѣдомляя его объ истинномъ положеніи того или иного вопроса, подлежащаго законодательному разсмотрѣнію. Королевскія коммиссіи назначаются обыкновенно для разслѣдованія вопросовъ, требующихъ болѣе долгаго изученія, превышающаго по своей продолжительности сессіи палатъ, ибо функціонированіе парламентскихъ коммиссій обуславливается временемъ парламентской сессіи, или такихъ, гдѣ требуется безпартійность въ разрѣшеніи поручаемыхъ коммиссіи вопросовъ. Такая коммиссія была учреждена, напримѣръ, въ 1902 году для безпристрастнаго разслѣдованія южно-африканской войны [1]).

Въ новое время объемъ политической отвѣтственности расширился въ томъ отношеніи, что начиная со времени перваго билля о реформѣ избирательнаго права 1832 года считается, что министръ долженъ быть отвѣтственнымъ не только за управленіе, но въ извѣстномъ смыслѣ и за законодательство. Какъ указываетъ Clos, министры по современнымъ воззрѣніямъ обязаны вносить проэкты важныхъ законовъ, проведеніе которыхъ требуется настоятельно публичными интересами, и одно невнесеніе таковыхъ законовъ вызываетъ политическую отвѣтственность ихъ. Этотъ взглядъ вытекаетъ изъ усилившагося значенія и роли министровъ въ законодательной дѣятельности. Въ новое время всѣ важныя законодательныя мѣропріятія исходятъ отъ министрства. Министерскимъ законопроэктамъ обезпечивается дѣлопроизводствомъ палатъ преимущество передъ всѣми другими законопроэктами.

Большинство мѣръ, которыми парламентъ осуществляетъ политическую отвѣтственность министровъ, покоится на конституціон-

---

[1]) *De-Franqueville*, t. III, p. 377, говоритъ о слѣдственныхъ коммиссіяхъ: „S'agit'il des tarifs de chemins de fer? on écoute les directeurs des companies et les commerçants. S'agit-il de questions ouvrières? on interroge les patrons et les ouvriers. Avec une rare impartialité et un véritable désir de découvrir la vérité et de la faire éclater, les membres de la commission ne négligent aucun moyen d'information. Leur rapport, auque estl toujours jointe la collection de dépositions reçues, éclaire le public et lui fait. connaître la question. См. интересн. замѣч. о коммиссіяхъ *Todd*. Die parlamentarische Regierung in England. Uebers. von Assmann. Berlin. 1875, t. II, S. 291 ff.

ныхъ соглашеніяхъ. Самое право контроля вытекаетъ изъ общаго права страны, т. наз. common law (обычнаго права), но большинство средствъ его осуществленія лишены, какъ мы уже видѣли, правового характера. Однако эти въ большинствѣ случаевъ обычаемъ и практикой и въ меньшей степени наказами палатъ (standing orders) установленныя правила имѣютъ огромное значеніе въ политической жизни Англіи, строго соблюдаясь, пока не произойдетъ медленное постепенное измѣненіе ихъ, и новыя обыкновенія, незамѣтно внѣдряясь въ политическую жизнь, станутъ столь же непререкаемыми истинами. Эти правила въ совокупности своей обезпечиваютъ парламенту осуществленіе контроля за представителями правительства, заставляя министровъ давать подробный отчетъ въ своей дѣятельности.

О неудобствахъ сопряженныхъ съ принципомъ солидарной отвѣтственности, прекрасно отмѣчаемыхъ въ новое время Лоу, мы уже говорили въ первой части. Но въ области политической отвѣтственности санкціонированной началами парламентаризма это меньшее изъ двухъ золъ. „Коллегіи это, какъ прекрасно говоритъ Бентамъ, ширмы закрывающія свѣтъ. Что сдѣлано коллегіей—никѣмъ не сдѣлано, и никто не можетъ быть притянутъ къ отвѣтственности. Здѣсь остается только одинъ выходъ: принять начало всѣ за одного и одинъ за всѣхъ. Только такимъ образомъ возможно избѣгать вредныхъ послѣдствій, коренящихся въ самой природѣ коллегіальныхъ учрежденій“. Эти слова Фриша вполнѣ справедливы[1]).

Что касается министерства покинувшаго свой постъ, то принято, что политическая отвѣтственность уже не распространяетъ на него своего дѣйствія. Впрочемъ, въ очень важныхъ случаяхъ предъявляемы бывали запросы и къ экс-министрамъ, и даже вносились предложенія о порицаніи ихъ дѣйствій. Такое порицаніе было внесено въ 1874 г. противъ Гладстона. Но это исключительные случаи. По общему же правилу политическая отвѣтственность прекращается съ выходомъ министерства въ отставку, и здѣсь ни новое министерство, ни прежнее не призываются къ отвѣту. Это было установлено въ 1855 году по поводу обсужденія доклада, такъ называемой севастопольской коммиссіи, назначенной для разслѣдованія злоупотребленій во время крымской компаніи. Въ уголовномъ же

---

[1]) *Frisch*, Наз. с. S. 217.

порядкѣ, какъ извѣстно, министры отвѣтствуютъ и по выходѣ въ отставку.

Разсматривая вопросъ объ отвѣтственности въ отношеніи парламента, необходимо указать, однако, и на то, что политически министры отвѣтственны также и передъ королемъ„ Министры постоянно остаются подъ контролемъ короля и парламента, говоритъ Dupriez, въ довѣріи которыхъ они нуждаются не только для полученія власти, но и для сохраненія ея. Кабинетъ имѣетъ двѣ точки опоры и, лишаясь одной изъ нихъ, неизбѣжно теряетъ равновѣсіе“ [1]). Опора, которую имѣетъ министерство въ лицѣ парламента, болѣе существенна при парламентаризмѣ, чѣмъ опора въ лицѣ короля. Король не можетъ удержать министровъ лишившихся довѣрія большинства нижней палаты. Также и въ выборѣ новыхъ министровъ онъ стѣсненъ тѣмъ, что долженъ брать ихъ изъ среды этого большинства. Въ Англіи въ виду того, что существуютъ лишь двѣ большія организованныя партіи, имѣющія своихъ признанныхъ вождей, т. наз. лидеровъ, еще болѣе суживается инаціатива короля. Въ большинствѣ случаевъ парламентъ косвенно указываетъ ему, кто долженъ быть назначенъ въ министры, что подало поводъ Беджготу считать, что министерскій кабинетъ есть въ сущности избираемая нижней палатой ея коммиссія. Но все же нельзя говорить, что министры въ парламентарныхъ странахъ неотвѣтственны передъ королемъ. Здѣсь отвѣтственность министровъ передъ королемъ можетъ быть отчасти сравниваема съ политической отвѣтственностью ихъ передъ палатами въ такъ называемыхъ дуалистическихъ государствахъ. Не будучи въ состояніи всегда по своей волѣ назначать и смѣнять министровъ, король, однако, можетъ всегда подвергать критикѣ ихъ дѣйствія и требовать у нихъ отчета. Король въ Англіи согласно конституціоннымъ соглашеніямъ имѣетъ право требовать, чтобы онъ былъ подробно освѣдомленъ о всѣхъ важнѣйшихъ дѣйствіяхъ своихъ министровъ, особенно, что касается внѣшней политики. Личныя мнѣнія короля, который сносится съ кабинетомъ всегда при посредствѣ перваго министра, могутъ вліять и часто безусловно вліяютъ на дѣятельность министерства. Нерѣдко король аппеллируетъ къ кабинету противъ рѣшеній перваго министра. Правительственные акты безусловно носятъ на себѣ слѣдъ

---

[1]) *Dupriez*, t. I. p. 47.

его вліянія, но оно не бросается въ глаза, ибо сношенія монарха съ министрами закрыты для внѣшняго міра. Въ отдѣльныхъ случаяхъ, въ важныхъ кризисахъ національной жизни король можетъ выступать болѣе энергично и оказывать болѣе видимое вліяніе на государственное управленіе [1]). Въ частности о королевѣ Викторіи извѣстно, что во время возстанія въ Индіи и растерянности правительства въ 1857 году она послала memorandum лорду Пальмерстону, гдѣ настоятельно рекомендовала принятіе рѣшительныхъ мѣръ для подавленія возстанія и созванія милиціи. Кабинетъ поступилъ согласно этимъ указаніямъ. Также и впослѣдствіи во время выработки проэкта билля объ индійскомъ управленіи королева внесла въ него много измѣненій, которыя были приняты кабинетомъ. Билль объ индійской арміи обязанъ ея иниціативѣ. Въ отношеніи внѣшней политики она выступала неоднократно съ своей иниціативой. Здѣсь особенно важенъ memorandum ея лорду Руселлю въ 1850 году, гдѣ она, указывая на некорректное поведеніе министра иностранныхъ дѣлъ лорда Пальмерстона въ отношеніи короны, требовала, чтобы: 1) всѣ мѣры, которыя министръ желаетъ предпринять, заранѣе сообщались ей, чтобы было извѣстно, на что требуется ея санкція, 2) чтобы мѣры, на которыя она дала согласіе, не измѣнялись впослѣдствіи и 3) чтобы обо всѣхъ переговорахъ происходящихъ съ иностранными державами ей было во время докладываемо до принятія рѣшенія, и всѣ депеши сообщались ей заблаговременно. Когда лордъ Пальмерстонъ въ слѣдующемъ году безъ вѣдома королевы и кабинета одобрилъ государственный переворотъ во Франціи, королева дала ему отставку. Когда Гладстонъ въ качествѣ перваго министра въ 1883 году безъ разрѣшенія королевы посѣтилъ датскій дворъ, королева сдѣлала ему замѣчаніе [2]). Въ новое время признается, что министры и въ

---

[1]) Извѣстно вліяніе, которое оказалъ Вильгельмъ IV во время обсужденія перваго билля о реформѣ 1832 г. и королева Викторія въ 1868 и 1884 годахъ по поводу рѣшенія вопросовъ объ ирландской церкви и послѣднемъ биллѣ о реформѣ избирательнаго права.

[2]) *Hatschek.* Eng. Staatsrecht, t. II, S. 76. „Sie verlangte stets genügend Zeit, um die Verwaltungsvorschläge ihrer Minister prüfen zu können. Sie las regelmässig die Reden ihrer Minister, die sie als Parteimänner hielten, gratulierte ihnen, wenn die Reden ihr gefielen, und sandte ihnen Rügen, wenn die Reden ihr missfielen“.

отношеніи короля отвѣтствуютъ солидарно. Когда въ 1825 году Георгъ IV потребовалъ отъ министровъ ихъ мнѣній по поводу вопроса о признаніи независимости испанскихъ колоній въ Америкѣ отъ каждаго въ отдѣльности, министры отказались это сдѣлать, ссылаясь на то, что кабинетъ отвѣтствуетъ солидарно въ цѣломъ. Въ отдѣльныхъ случаяхъ король можетъ вліять и на назначеніе и отставку министровъ, возражая противъ отдѣльныхъ лицъ, что происходитъ обыкновенно въ силу личныхъ симпатій короля. Фактическое значеніе вліянія короля на государственное управленіе опредѣлить трудно. Оно, какъ говорилъ Фишель, постоянно колеблется и во многомъ зависитъ отъ личныхъ свойствъ монарха [1]). Въ правленіе Эдуарда VII эта власть безусловно стала сильнѣе, чѣмъ была она въ рукахъ королевы Викторіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ усилилась и отвѣтственность министровъ передъ королемъ.

Необходимо въ заключеніе упомянуть объ отвѣтственности министровъ въ многочисленныхъ колоніяхъ Англіи. Здѣсь слѣдуетъ остановиться лишь на тѣхъ колоніяхъ, правительство которыхъ поставлено болѣе или менѣе самостоятельно въ отношеніи къ правительству соединеннаго королевства: автономныхъ колоніяхъ съ такъ называемымъ отвѣтственнымъ правительствомъ responsible government. Въ отношеніи этихъ колоній нужно указать, что въ нихъ приняты тѣ самыя начала парламентаризма, которыя развились въ самой Англіи. Но, тогда какъ тамъ они покоются на соглашеніяхъ, здѣсь очень многія опредѣленія закрѣплены въ законахъ и даже конституціонныхъ актахъ этихъ колоній [2]). Такъ напримѣръ, правило о принадлежности министровъ къ составу палатъ, то, что англичане обозначаютъ терминомъ „парламентская исполнительная власть“, устанавливается конституціонными хартіями Капской колоніи въ 1872 г., Западной-Австраліи въ 1890 г. и Наталя въ 1893 г. и въ 1900 г. принимается въ новосозданной конституціи

[1]) *Фишель*. Гос. строй Англіи, стр. 483.

[2]) *Speyer*. La constitution juridique de l'empire colonial britannique. Paris. 1906. p. 71 „D'ailleurs à quelques différences près, toute la procédure legislative est organisée sur le modèle du Parlement britannique et, grâce à ces procédés d'imitation, une grande partie de la constitution non écrite de l'Angleterre se trouve incorporée dans le droit public des colonies soit sous la forme coutumière, soit même sous la forme statuaire“.

Австралійстской федераціи [1]). Въ одной изъ австралійскихъ колоній—въ Южной Австраліи въ конституцію прямо даже занесено требованіе, чтобы министры мѣнялись вмѣстѣ съ перемѣной большинства въ парламентѣ [2]). *Здѣсь парламентаризмъ получилъ правовое закрѣпленіе.* Что же касается особаго судебнаго обвиненія impeachment'a, то оно является при такомъ положеніи вещей совершенно излишнимъ, и конституціи эти ничего о немъ не говорятъ [3]). Вообще же министры колоніальные отвѣтствуютъ въ общемъ гражданскомъ и уголовномъ порядкѣ передъ общими мѣстными судами.

---

[1]) *Котляревскій.* Констит. государство, с. 204 „Это крайне интересное закрѣпленіе законодательнымъ путемъ того, что всегда считалось дѣломъ практики и обычая".

[2]) The South Australian Constitution Act of 1855/6 г. Sect. 39. „liable to loss of office by reason of their inability to become members of the said Parliament or *to command the support of a majority of the members thereof* or upon other grounds without any misconduct or incapacity". См. *Sir Henry Jenkyns*, British rule and jurisdiction beyond the seas, Oxford. 1902 p. 61—66.

Относительно организаціи и функціонированія парламентаризма въ англійскихъ колоніяхъ см. прекрасное сочиненіе *Todd'a* Parliamentary government. in the British colonies. London, 1894. См. также инт. статью барона *Б. Э. Нольде* „Англія и ея автономныя колоніи". Вѣстникъ Европы за 1906 г., т. V. сентябрь.

[3]) *Frisch*, S. 48 говоритъ объ Австраліи слѣд.: „Die nach dem Vorbilde des Mutterlandes gebaute Verfassung hat den ausserordentlich gefährlichen grundsatz aufgenommen, dass die Minister aus der Majorität des Parlaments genommen werden müssen; durch diese Bestimmung wird eine Anklage natürlich zu Unmöglichkeit und die Verfassung sieht eine solche auch nicht vor. sie enthält kein Wort über Ministerverantwortlichkeit".

ГЛАВА ВТОРАЯ.

История и современное положеніе министерской отвѣтственности во Франціи.

Тогда какъ въ Англіи институтъ особой судебной отвѣтственности лицъ высшаго управленія развился непосредственно изъ средневѣковой отвѣтственности высшихъ совѣтниковъ короля и покоится на рядѣ прецедентовъ, во Франціи, равно какъ и во всѣхъ другихъ континентальныхъ странахъ, министерская отвѣтственность передъ народнымъ представительствомъ въ особомъ судебномъ порядкѣ—явленіе сравнительно недавнее. Развитіе ея основныхъ началъ надо считать со временъ французской революціи 1789 года.

Хотя въ средневѣковой исторіи Франціи можно встрѣтить примѣры обвиненія генеральными штатами королевскихъ совѣтниковъ, наиболѣе замѣчательнымъ изъ которыхъ является преданіе суду всѣхъ совѣтниковъ короля въ 1357 году послѣ неудачной битвы при Пуатье [1]), но какого бы то ни было постояннаго института, подобно англійскому impeachment, изъ этихъ отдѣльныхъ случаевъ не выработалось, и новая министерская отвѣтственность не имѣетъ корней въ дореформенной эпохѣ при господствѣ такъ называемаго стараго порядка. Представляя въ 1817 г. палатѣ депутатовъ проэктъ судебной отвѣтственности министровъ, извѣстный парламентскій дѣятель Лалли-Толлендаль говорилъ: „Пусть не оскорбляютъ эту истинную гарантію, эту законную отвѣтственность сравненіемъ ея

---

[1]) Mise en accusation de tous les conseillers du roi en 1357. Ordonnance du 3 Mars (Recueil des Ord. des rois de France. III, 128). *Schwarcz*, H. c. S. 29.

съ тѣмъ, что въ новое время называютъ старинной отвѣтственностью, оставившей на протяженіи трехъ вѣковъ безъ законнаго обоснованія и безъ пользы для общества болѣе двадцати уголовныхъ процессовъ, т. е. болѣе 20 экстраординарныхъ коммиссій и почти столько же жертвъ-министровъ".

Въ особыхъ судебныхъ коммиссіяхъ, учреждавшихся спеціально ad hoc для суда надъ виновными министрами, напрасно было бы искать, по словамъ Inquinbert'a, актовъ правосудія либо гарантіи политической свободы. Однѣ изъ нихъ, учреждаясь подъ давленіемъ генеральныхъ штатовъ или общественнаго мнѣнія, имѣли скрытой цѣлью политическую месть, направляясь часто какъ противъ министровъ, такъ косвенно и противъ самого короля, и часто осуждали невинныхъ. Другія, осуждая дѣйствительно виновныхъ лицъ, дѣлали ихъ достойными состраданія несправедливостью судебной процедуры, несоотвѣтствіемъ наказаній преступленіямъ и иногда чрезмѣрной жестокостью наказаній. Inquinbert считаетъ, что именно эта крайняя несправедливость въ отношеніи министровъ, изъ которыхъ одни несправедливо осуждались, а другіе, что было еще чаще, несправедливо оправдывались, явилась причиной того, что уголовная отвѣтственность министровъ была одной изъ первыхъ реформъ, проведенныхъ въ 1789 году [1]).

Но несомнѣнно главнымъ стимуломъ въ установленіи министерской отвѣтственности явилась всеобщая ненависть, царствовавшая во Франціи въ отношеніи министровъ, вытекавшая изъ ихъ фактической безотвѣтственности во всѣхъ случаяхъ за исключеніемъ отдѣльныхъ вышеуказанныхъ экстраординарныхъ процессовъ [2]). Необходимо отмѣтить, что во Франціи ко времени революціи 1789 года прочно укоренился взглядъ, вполнѣ соотвѣтствующій взгляду англичанъ, что король не можетъ дѣлать зла. Королевскую власть разсматривали какъ благодѣтельную по самому существу своему, твердо вѣря, что все зло въ управленіи происходитъ отъ плохихъ совѣтниковъ короля —министровъ. Взглядъ этотъ

---

[1]) *Inquinbert*, Op. cit., p. 118.

[2]) *Clos*, p. 65. „Sous l'ancienne monarchie française, la position des secrétaires d'Etat ou ministres se caractérisait par deux traits: une irresponsabilité absolue, une impopularité plus grande encore, dans la nation".

рельефно выступаетъ въ наказахъ (cahiers) сословій въ 1789 году[1]). Развитію его, по мнѣнію франц. писателя Дежардена, много содѣйствовали парламенты, могущественныя и популярныя высшія судебныя учрежденія. Парламенты въ своей борьбѣ съ правительствомъ не смѣли прямо нападать на короля. Критикуя правительственную дѣятельность, которая въ сущности во многомъ исходила и отъ самого короля, они всегда направляли свои удары противъ министровъ, „злоупотребляющихъ священнымъ именемъ его величества". То, что парламенты дѣлали по необходимости изъ политическихъ соображеній, общественное мнѣніе принимало совершенно искренно[2]).

Итакъ, общественное недовольство обрушивалось на министровъ[3]). Видя въ „министерскомъ деспотизмѣ" источникъ всѣхъ золъ, единодушно требовали министерской отвѣтственности[4]).

Разсматривая пожеланія, высказываемыя различными сословіями и провинціями въ наказахъ данныхъ ими своимъ представителямъ въ 1789 году, можно видѣть, что нѣкоторыя основныя требованія, признанныя впослѣдствіи какъ непремѣнное условіе осуществленія министерской отвѣтственности, были высказываемы уже въ это время. Такъ наказы дворянъ въ Bugey и Lauraguais и третьяго сословія въ Maine требуютъ, чтобы министрамъ было запрещено прикрываться именемъ монарха. Нѣкоторые наказы—чтобы министры преданные суду не могли быть помилованы королемъ (дворянство въ Châteauneuf-en-Thimerais) или, чтобы это помилованіе не могло быть осуществляемо ранѣе окончанія суда (третье сословіе въ Maine). Но въ общемъ относительно самой природы отвѣтственности, видовъ ея и способовъ осуществленія не было

---

[1]) См. *Desjardins*. Les cahiers des états généraux en 1789 et la législation criminelle. Paris. 1883. Chap. VIII, p. 155 et suiv. *Едмъ Шампіонъ*, Франція наканунѣ революціи по наказамъ 1789 г. Рус. пер. СПБ. 1906, стр. 59 и сл. *А. Оларъ*. Политическая исторія французской революціи. Рус. пер., гл. I.

[2]) *Desjardins*, Op. cit. p. 160.

[3]) *Desjardins*, p. 155 „La haine des ministres était presque aussi ancien que l'amour du Roi".

[4]) См. *Cahiers du tiers de Nemours*, „Il y a un article généralement désiré, qui paraît demandé par tout le royaume.., c'est la responsabilité des ministres". *Desjardins*, p. 172 говоритъ, что министерская отвѣтственность требуется всѣми наказами qui ne renferment pas leurs doléances dans le cercle des intérêts particuliers".

яснаго представленія. Уголовная, гражданская и политическая отвѣтственность не различались. Большинство наказовъ имѣло въ виду несомнѣнно уголовную отвѣтственность, трактуя объ обвиненіи и судѣ. Но встрѣчаются требованія, чтобы министры *давали отчеты* генеральнымъ штатамъ (двор. Bar-sur-Seine, дух. Clermont-Ferrand), а также, чтобы министры отвѣтствовали ихъ жизнью и *имуществомъ* (дух. Blois), въ каковыхъ заявленіяхъ можно видѣть хоть и неясные намеки на политическую и гражданскую отвѣтственность.

Уголовная отвѣтственность многими наказами опредѣлялась, какъ отвѣтственность передъ генеральными штатами. Наиболѣе опредѣленно это требованіе было выражено въ наказѣ третьяго сословія въ Pont-à—Mousson: „министры должны быть отвѣтственны за свою дѣятельность передъ генеральными штатами, которые будутъ въ состояніи предать ихъ за преступленія при исполненіи ихъ функцій компетентному суду“.

Но были предложены и другія системы: вручить обвиненіе главному прокурору при парижскомъ парламентѣ, дѣйствующему по повелѣнію генеральныхъ штатовъ; дозволить возбуждать его частнымъ лицамъ и общимъ обвинительнымъ органамъ; провинціальнымъ штатамъ, которые доносятъ генеральнымъ штатамъ, такъ что самое обвиненіе въ концѣ концовъ идетъ отъ послѣднихъ; наконецъ дозволить каждому изъ сословій генеральныхъ штатовъ въ отдѣльности возбуждать обвиненіе [1]).

Относительно суда, которому должны быть подсудны министры, также не встрѣчается единодушія. Въ качествѣ таковаго предлагаются: Etats généraux, Cour des pairs, парижскій парламентъ или парламенты вообще, наконецъ обыкновенные суды.

Преступленія, за которыя министры должны быть предаваемы суду, также опредѣляются неодинаково. По однимъ наказамъ это суть покушенія на конституцію (aux lois constitutives), по другимъ—на законы вообще, по третьимъ—покушеніе на свободу и собственность гражданъ. Нѣкоторые наказы считаютъ необходимымъ, чтобы были опредѣлены въ законѣ особыя преступленія lèse majesté et lèse nation, за которыя должны быть министры отвѣтственны.

---

[1]) *Desjardins*, p. 176—177.

Итакъ отвѣтственность министровъ, понимаемая такъ или иначе, единодушно требовалась всѣми. Она сдѣлалась какъ бы догмой, говоритъ Perrin [1]). Необходимо было обоснованіе этой догмы. И оно было найдено въ принципѣ народнаго суверенитета. Постановивъ, что принципъ всякаго суверенитета покоится въ націи, и, что ни одно учрежденіе или лицо не могутъ осуществлять власти, которая не исходила бы отъ нея, декларація правъ человѣка и гражданина 26 августа 1789 года указываетъ, что общество имѣетъ право требовать отчета у всякаго агента своей администраціи [2]).

Въ конституціи 1791 года впервые установлены болѣе или менѣе отчетливо основныя требованія, существенно необходимыя для министерской отвѣтственности. Особа короля признана неприкосновенной и священной [3]). Никакой актъ короля не могъ быть приведенъ въ исполненіе безъ контрасигнированія министра [4]). Приказъ короля не освобождалъ министра отъ отвѣтственности [5]). Эти начала съ 1791 года становятся незыблемыми постулатами, какъ во Франціи при выработкѣ позднѣйшихъ опредѣленій объ отвѣтственности министровъ, такъ и въ другихъ государствахъ, заимствовавшихъ ихъ, какъ и многія другія начала представительнаго правленія, изъ Франціи. Мы разсмотримъ послѣдовательно развитіе уголовной, гражданской и политической отвѣтственности министровъ во Франціи.

Исторія развитія судебной отвѣтственности министровъ во Франціи существенно отличается отъ исторіи отвѣтственности высшихъ совѣтниковъ короля въ Англіи въ томъ смыслѣ, что тогда какъ въ Англіи послѣдняя вытекаетъ изъ ряда отдѣльныхъ частныхъ случаевъ, путемъ примѣненія которыхъ постепенно создаются извѣстныя правила, въ большинствѣ случаевъ законами незакрѣпленныя и до сего времени, во Франціи судебная отвѣтственность министровъ ведетъ жизнь главнымъ образомъ въ различныхъ пись-

---

[1]) *Perrin*, Op. cit., p. 5.

[2]) *Faustin—Adolphe—Hélie*. Les constitutions de la France. Paris 1879, p. 30. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. 26 août—3 novembre 1789, art. 3 et 15.

[3]) *Ibidem*, p. 268 et suiv. 3—13 septembre 1791. Constitution française. Titre III, Chap. II, Sect I, art. 2.

[4]) *Ibidem*, Titre III, Chap. II, Sect. IV, art. 4.

[5]) *Ibidem*, Titre III, Chap. II, Sect. IV, art. 6.

менныхъ документахъ, рѣдко осуществляясь на практикѣ. Здѣсь исторія этой отвѣтственности сводится, можно сказать, къ исторіи законовъ ее опредѣляющихъ. Впрочемъ, какъ увидимъ далѣе, Франція не представляетъ въ этомъ отношеніи исключенія, такъ какъ таково же положеніе судебной министерской отвѣтственности почти во всѣхъ континентальныхъ государствахъ.

По конституціи 1791 года отвѣтственность министровъ въ судебно-уголовномъ порядкѣ была организована слѣдующимъ образомъ: Министры были признаны отвѣтственными за преступленія 1) противъ національной безопасности и конституціи, 2) противъ собственности и свободы гражданъ и за 3) растрату ввѣренныхъ имъ суммъ. Предавались они суду законодательнымъ корпусомъ. Для суда же былъ организованъ особый верховный судъ—Haute Cour nationale [1]). Послѣдній долженъ былъ состоять изъ 4 судей (grands juges) и 24 присяжныхъ (hauts jurés). Судьи назначались по жребію изъ членовъ кассаціоннаго суда. Присяжные же выбирались избирателями въ законодательное собраніе изъ числа лицъ имѣвшихъ право быть избранными депутатами законодательнаго собранія на срокъ равный депутатскимъ полномочіямъ (2 года) по два отъ каждаго департамента. Изъ общаго числа этихъ присяжныхъ (166) по жребію на каждое дѣло назначалось 24 и 6 дополнительныхъ. Присяжные не могли получить никакой должности, никакихъ наградъ, пенсій и никакихъ порученій отъ исполнительной власти во все время продолженія ихъ функцій, а также въ теченіе двухъ лѣтъ послѣ того. Разъ выполнившій функціи присяжнаго гражданинъ не могъ имъ быть уже въ продолженіи всей жизни.

Обвиненіе передъ судомъ возбуждалось декретомъ законодательнаго корпуса. Декретъ этотъ не требовалъ королевскаго утвержденія. Для поддержанія обвиненія законодательный корпусъ назначалъ изъ своей среды двухъ лицъ, облекая ихъ званіемъ grands procurateurs de la nation. Король былъ представленъ въ судѣ двумя коммиссарами, обязанными наблюдать за соблюденіемъ законовъ. Верховный судъ долженъ былъ судить не только министровъ, но и всѣхъ лицъ, которыя будутъ преданы его суду законодательнымъ

---

[1]) Loi 10—15 Mai 1791 sur la Haute Cour nationale. Constitution du 3 Sept. 1791. Titre III, Chap. V, art. 23. *Hélie*, Les constitutions de la France, p. 229—232 et 290.

корпусомъ. Конституція 1791 года болѣе детально опредѣлила его компетенцію, установивъ, что ему должны быть подсудны ratione personae—министры и высшіе агенты исполнительной власти, а ratione materiae—лица, преданныя его суду законодательнымъ корпусомъ за преступленія противъ общей безопасности государства. Обвиненіе законодательнымъ корпусомъ передъ высшимъ національнымъ судомъ носило уголовный характеръ. Еще въ законѣ 27 апрѣля объ организаціи министерства было постановлено, что преступленія министровъ и наказанія слѣдуемыя за нихъ будутъ опредѣлены въ уголовномъ кодексѣ [1]). Обыкновенныя преступленія министровъ остались подъ дѣйствіемъ общихъ законовъ, подлежа разрѣшенію обыкновенныхъ судовъ [2]). Декретомъ 21 ноября 1791 г. верховный судъ былъ открытъ и мѣстопребываніемъ ему былъ назначенъ Орлеанъ. Но дѣятельность его была весьма непродолжительна. Нѣсколько оправдательныхъ приговоровъ имъ вынесенныхъ крайне раздражили противъ него парижскую чернь. Когда декретомъ національнаго собранія 23-го іюля 1792 года все министерство было предано его суду [3]), то толпы народу направившись въ Орлеанъ не допустили суда, извлекли министровъ и другихъ лицъ обвинявшихся въ политическихъ преступленіяхъ изъ тюрьмы, привели ихъ въ Парижъ и тамъ умертвили 9 сентября 1792 года. 17-го августа былъ учрежденъ особый трибуналъ, извѣстный подъ именемъ революціоннаго трибунала, для суда надъ врагами націи. Верховный судъ былъ уничтоженъ декретомъ конвента 25 сентября 1792 года.

Демократическая конституція республики 1793 года, которая просуществовала только на бумагѣ, вручала исполнительную власть особому исполнительному совѣту—conseil exécutif изъ 24 членовъ, назначавшихся законодательнымъ корпусомъ изъ списка кандидатовъ, представляемыхъ избирательными собраніями по одному отъ каждаго департамента, обновлявшемуся на половину каждую зако-

---

[1]) *Hélie*, Op. cit., p. 219 et suiv. Loi portant organisation du ministère. 27 Avr.—25 Mai 1791, art. 30.

[2]) См. *Inquinbert*, p. 123.

[3]) Министры Duportail, Duport, Dutertre, Bertrand, Montmorin и Tarbé были обвинены въ томъ, что они солидарно отвѣтственны за акты постановленные въ совѣтѣ, которыми они ввергли отечество въ опасность. *Inquinbert*, p. 124, пр. 1.

нодательную сессію (1 годъ). Этотъ совѣтъ внѣ своей среды выбиралъ les agents en chef de l'administration général de la République, которые по этой конституціи отправляли функціи министровъ. Исполнительный совѣтъ былъ объявленъ отвѣтственнымъ за неисполненіе законовъ и за недонесеніе о злоупотребленіяхъ [1]). За преступленія по должности (prévarications) члены этого совѣта должны были предаваться суду законодательнымъ корпусомъ [2]). Болѣе точнаго опредѣленія ни преступленій, ни даже самаго суда, которому должны быть подсудны члены исполнительнаго совѣта дано не было. Perrin думаетъ, что, въ виду отсутствія спеціальныхъ опредѣленій, они подсудны были по праву обыкновеннымъ судамъ, Inquinbert же находитъ, что судьей надъ ними, не смотря на молчаніе закона, долженъ быть признанъ революціонный трибуналъ 17 августа по всему духу тогдашняго законодательства. На дѣлѣ во всякомъ случаѣ дѣйствовалъ революціонный трибуналъ.

Директоріальная конституція III-го года республики (1795 г.) объявила министровъ отвѣтственными за неисполненіе законовъ и постановленій директоріи [3]). Но министры по этой конституціи не предавались суду законодательнымъ корпусомъ. Законъ 10-го вандемьера IV года, организовавшій ихъ отвѣтственность, постановилъ, что министры должны предаваться суду исполнительной директоріей и судиться *общими судами* того департамента, въ которомъ имѣетъ мѣстопребываніе исполнительная власть во время совершенія преступленія. Преступныя дѣянія, за которыя они должны отвѣтствовать, были опредѣлены какъ: 1) преступленія противъ общественной безопасности и конституціи, 2) покушеніе на свободу и частную собственность, 3) расходованіе общественныхъ суммъ помимо декрета законодательнаго корпуса и рѣшенія директоріи, а также всякая растрата общественныхъ суммъ, сдѣланная ли ими лично или допущенная ими. Болѣе подробное опредѣленіе преступленій и наказаній за нихъ было предоставлено уголовному кодексу.

Члены исполнительной директоріи и законодательнаго корпуса были признаны отвѣтственными за измѣну, расхищеніе казны, по-

---

[1]) *Hélie*, p. 376 et suiv. 24 Juin 1793—Constitution de la république française, art 72.

[2]) *Ibidem*, art. 71; также art. 55.

[3]) *Hélie*, p. 436 et suiv. 22 août 1795. (5 fructidor, an III). Constitution de la république française, art. 152.

кушеніе на конституцію и на внутреннюю безопасность республики и въ этомъ случаѣ должны были предаваться суду законодательнымъ корпусомъ и быть судимы особымъ верховнымъ судомъ— Haute cour de justice, по организаціи напоминавшимъ верховный національный судъ конституціи 1791 года. Судъ этотъ состоялъ [1]) изъ 5 судей, двухъ національныхъ обвинителей и присяжныхъ (число не было установлено). Судьи выбирались изъ членовъ кассаціоннаго суда такимъ образомъ, что 15 человѣкъ назначалось по жребію, а изъ нихъ члены суда закрытой баллотировкой выбирали 5. Два національныхъ обвинителя выбирались въ томъ-же засѣданіи закрытой баллотировкой. Присяжные выбирались, какъ и въ 1791 году, избирателями въ законодательное собраніе. Преданіе суду было поручено нижней палатѣ—совѣту пятисотъ, который составлялъ и обвинительный актъ. Болѣе подробныхъ постановленій не было издано, и примѣненія эти законодательныя опредѣленія не имѣли.

Консульская конституція VIII года республики (1799 г.), составленная Сійэсомъ, впервые точно устанавливаетъ различіе между частными преступленіями министровъ и служебными. За частныя преступленія министры отвѣтствуютъ передъ обыкновенными судами, но для преслѣдованія ихъ необходимо предварительное разрѣшеніе государственнаго совѣта. За преступленія же по должности а именно: 1) за правительственные акты, подписанные ими и признанные сенатомъ неконституціонными, 2) за неисполненіе законовъ и высшихъ правительственныхъ распоряженій (réglements de l'administration publique), 3) за отданныя ими приказанія, если послѣднія противны конституціи, законамъ и регламентамъ, отвѣтственность организована такъ, что трибунатъ обязанъ возбудить вопросъ о виновности передъ законодательнымъ корпусомъ, и послѣдній предаетъ министровъ суду верховнаго суда. Этотъ Haute cour долженъ состоять изъ судей и присяжныхъ. Судьи выбираются кассаціоннымъ судомъ изъ своей среды. Присяжные берутся изъ лицъ занесенныхъ въ національный листъ. Подробности было обѣщано опредѣлить закономъ, который, однако, изданъ не былъ [2]).

Органическимъ Сенатусъ-консультомъ 28 флореаля XII-го года (18 мая 1804 г.), установившимъ имперію, подробно опредѣляется

---

[1]) *Hélie*, p. 458. Const. de l'an III, art. 265—273.

[2]) *Hélie*, p. 577 et suiv. 13 décembre 1799 (22 frimaire, an VIII). Constitution de la republique française, art. 71, 72, 73.

организація верховнаго императорскаго суда—Haute cour impéri ale, которому въ числѣ другихъ высшихъ сановниковъ имперіи были подсудны и министры. Подсудность этого суда была исключительно подсудностью ratione personae и распространялась какъ на должностныя, такъ и на частныя преступленія министровъ и другихъ лицъ ему подлежавшихъ: членовъ императорскаго дома, высшихъ сановниковъ имперіи, сенаторовъ, членовъ государственнаго совѣта. Организація этого трибунала была очень сложная, она состояла: 1) изъ представителей высшей администраціи князей и высшихъ сановниковъ имперіи „les grandes dignités et les grands officiers de l'Empire"—великаго судьи министра юстиціи, 6 президентовъ отдѣленій государственнаго совѣта и 14 членовъ государственнаго совѣта, 2) изъ представителей власти законодательной — 60 сенаторовъ и 3) изъ юридическаго элемента—20 членовъ кассаціоннаго суда. Компетентность этого суда была внѣ сомнѣнія, говоритъ Perrin, но безпристрастіе и независимость его были сомнительны. Большинство его членовъ слишкомъ были зависимы отъ императора. Предсѣдателемъ суда является главный канцлеръ имперіи (archichancelier). Судъ можетъ судить минимумъ въ составѣ 60 членовъ. Стороны могутъ отвести по 10 членовъ. Засѣданія суда публичны. Обвиняемые должны имѣть защитниковъ. Если у нихъ нѣтъ ихъ, то они назначаются предсѣдателемъ суда. При судѣ состоитъ обвинительный органъ изъ главнаго прокурора и 6 членовъ, трое изъ которыхъ подъ именемъ трибуновъ назначаются каждый годъ законодательнымъ корпусомъ изъ 9 лицъ, представляемыхъ трибунатомъ, а трое назначаются императоромъ изъ членовъ апелляціонныхъ или уголовныхъ судовъ. Возбужденіе обвиненія можетъ исходить какъ отъ законодательнаго органа, такъ и отъ частныхъ лицъ, но самое обвиненіе ведется обвинительнымъ органомъ, который подъ руководствомъ главнаго прокурора составляетъ и обвинительный актъ. Судъ этотъ не функціонировалъ, и только два лица, какъ иронически замѣчали нѣкоторые писатели, замѣтили его существованіе: главный прокуроръ и секретарь суда, назначавшіеся пожизненно и съ большимъ содержаніемъ [1]). Хартія 1814 года функціи суда передаетъ верхней палатѣ по англійскому образцу. Отвѣтственность министровъ опредѣлялась ст. 55 и 56, постановлявшими, что палата депутатовъ

---

[1]) *Inquinbert.* Op. cit. p. 129.

имѣетъ право обвинять министровъ и представлять ихъ на судъ палаты перовъ, которая одна облекается полномочіями судить ихъ. Министры могутъ быть обвинены только въ случаѣ измѣны и лихоимства. Особые законы должны были опредѣлить природу этихъ преступленій и порядокъ судебнаго преслѣдованія. Въ эпоху отъ 1814 до 1830 г. во исполненіе этихъ постановленій хартіи было представлено нѣсколько проэктовъ законовъ, опредѣляющихъ министерскую отвѣтственность: въ 1814 г. проэктъ Farez, въ 1816— проэктъ Kergorlay'я и въ томъ же году проэктъ Lally Tollendal'я, въ 1817 г. правительственный проэктъ, внесенный министромъ юстиціи, и въ 1819 году проэктъ Serre'a. Ни одинъ изъ этихъ проэктовъ осуществленія не получилъ. Наиболѣе обстоятельнымъ изъ этихъ проэктовъ былъ проэктъ Фаре [1]). Опредѣляя измѣну, проэктъ этотъ устанавливалъ ее въ тѣхъ случаяхъ, когда: 1) министры совершили или предписали совершить какой-либо актъ противъ внутренней либо внѣшней безопасности государства, противъ короля, его фамиліи, или противъ хартіи; 2) когда они подписали мирный, союзный, коммерческій или какой-нибудь иной договоръ противный интересамъ или чести французскаго народа; 3) когда они подписали актъ короля, долженствующій имѣть силу при содѣйствіи трехъ вѣтвей законодательной власти или предписали исполненіе неконституціоннаго акта снабженнаго подписью короля; 4) измѣной почитался также всякій произвольный ихъ актъ, посягающій на личную свободу, свободу печати и другихъ публичныхъ правъ французовъ или на неприкосновенность проданныхъ національныхъ имуществъ и 5) всякій актъ, направленный къ возстановленію феодальнаго режима, десятины или къ водворенію какого-либо другого правительства помимо династіи бурбоновъ. Наказаніями должны были быть смертная казнь и ссылка за дѣянія перечисленныя въ первомъ пунктѣ и изгнаніе за всѣ остальныя.

Лихоимствомъ по проэкту Фаре считалось: 1) взиманіе неустановленныхъ закономъ налоговъ или другихъ поборовъ; 2) посягательство на частное и общественное имущество и растрата государственныхъ суммъ; 3) вымогательство и принятіе подарковъ за акты министерской власти. Наказаніемъ должно быть въ этихъ случаяхъ изгнаніе и возмѣщеніе убытковъ государству и потерпѣвшей сто-

---

[1]) См. *Inquinbert*, p. 133 et suiv, *Frisch* S. 235.

ронѣ. Обвиненіе могло исходить какъ отъ короля, такъ и отъ палаты депутатовъ. По постановленію палаты о преданіи суду министръ отставлялся немедленно отъ должности. Обвинительный актъ составлялся коммиссіей палаты изъ 9 членовъ, но поддержаніе обвиненія вручалось главному прокурору короля и двумъ его замѣстителямъ, назначаемыхъ изъ среды членовъ палаты на каждое дѣло. Порядокъ судопроизводства опредѣлялся статьями уголовнаго кодекса, регулировавшими производство дѣлъ въ общихъ судахъ. За время существованія монархіи бурбоновъ (1814—1830 гг.) не было случаевъ обвиненія передъ палатой перовъ. Въ 1830 году послѣдовалъ знаменитый въ исторіи отвѣтственности министровъ во Франціи процессъ министровъ короля Карла X [1]). Ордоннансы 25 іюля, которыми вводилась цензура, измѣнялся избирательный законъ и распускалась еще не собранная палата депутатовъ, вызвали революцію и послѣ бѣгства Карла X и установленія новой династіи однимъ изъ первыхъ дѣйствій законодательнаго корпуса было преданіе суду министровъ, содѣйствовавшихъ королю въ изданіи ордоннансовъ. 8 августа 1830 года депутатъ Salverte внесъ предложеніе объ обвиненіи бывшихъ министровъ передъ судомъ перовъ въ государственной измѣнѣ. Въ виду отсутствія законовъ, болѣе подробно опредѣляющихъ порядокъ суда, а также понятіе преступленія государственной измѣны и наказаніе за него слѣдуемое, какъ палата депутатовъ, такъ и палата перовъ встрѣтили много затрудненій. Въ общемъ рѣшено было придерживаться англійскихъ обычаевъ, такъ какъ сама хартія была создана по англійскому образцу. Палата депутатовъ выбрала изъ своей среды трехъ лицъ—Bérenger, Persil и Madier-de-Montjan, которые должны были поддерживать обвиненіе отъ ея имени въ палатѣ перовъ. Особо назначенная палатой коммиссія выработала пункты обвиненія противъ министровъ, которые обвинялись въ томъ: 1) что злоупотребляли своей властью, чтобы исказить выборы и лишить гражданъ свободнаго пользованія ихъ правами, 2) что произвольно и насильственнымъ образомъ измѣняли законы королевства, 3) что составили заговоръ противъ безопасности государства и, наконецъ, 4) что они возбуждали гражданскую войну, вооружая однихъ гражданъ противъ другихъ. Коммиссіи палаты депутатовъ были предостав-

---

[1]) См. *Mohl*, указ. соч. S. 702—713, *Inquinbert*, указ. соч. p. 137 et suiv.

лены палатой права слѣдственной власти. Палата перовъ 1 октября конституировалась какъ верховный судъ, при чемъ было рѣшено, что для этого не требуется особое королевское уполномочіе. Также было устранено требованіе, чтобы наряду съ обвинителями отъ нижней палаты обвиненіе поддерживалось коммиссарами короля [1]). Немедленно по постановленію палаты депутатовъ о преданіи суду министры были заключены въ тюрьму. (Собственно говоря, заключеніе министровъ не успѣвшихъ скрыться было произведено еще раньше, отчасти въ видахъ обезопасить ихъ самихъ отъ мщенія толпы. Постановленіе о немедленномъ заключеніи принято было палатой отчасти въ силу соображеній о необходимости дать возможно скорѣе законную санкцію этому аресту). Въ отношеніи опредѣленія понятія преступленія государственная измѣна и въ отношеніи наказаній палаты присвоили себѣ дискреціонную власть. Докладчикъ коммиссіи палаты перовъ Bastard, указывая на отсутствіе законодательныхъ опредѣленій въ уголовномъ кодексѣ относительно дѣяній министровъ, составляющихъ государственную измѣну, говорилъ, что *необходимость* здѣсь является самымъ непререкаемымъ изъ законовъ, и она властно диктуетъ примѣненіе палатами дискреціонной власти въ данномъ случаѣ. И палата перовъ въ своемъ рѣшеніи, перечисливъ дѣянія министровъ, постановила: „эти акты образуютъ преступленіе государственной измѣны, предусмотрѣнное ст. 56 хартіи 1814“ [2]). Постановленіемъ палаты перовъ министръ Polignac былъ присужденъ къ лишенію правъ и ссылкѣ, другіе же министры къ пожизненному заключенію. Въ 1837 году они были помилованы [3]).

---

[1]) *Perrin*, p. 212.

[2]) См. *Perrin*, p. 265.

[3]) Система врученія суду дискреціонной власти при опредѣленіи преступленій и назначеніи наказаній въ процессахъ противъ министровъ была опредѣленно признана въ „дополнительномъ актѣ къ конституціямъ имперіи“ 22 апрѣля 1815 года, изданномъ Наполеономъ I въ такъ называемую эпоху ста дней и выработаннымъ, какъ извѣстно, знаменитымъ публицистомъ Бенжаменомъ Констаномъ.

Министры были признаны по этому акту отвѣтственными (ст. 41) pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation. Палата перовъ въ опредѣленіи преступленій и назначеніи наказаній имѣла дискреціонную власть (ст. 42). „По мысли редакторовъ этого акта и именно Констана, говоритъ Bonnefon (op. cit. p. 171), одно управленіе противъ воли націи представленной палатой депутатовъ уже являлось преступленіемъ противъ безопасности и чести націи. Осужденіе палатой перовъ не представляло опасности, такъ какъ

По конституціи 1830 года система преданія министровъ суду палатою депутатовъ и судъ надъ ними палаты перовъ были удержаны (ст. 47). Относительно опредѣленія преступныхъ дѣяній, за которыя министры должны подлежать суду палаты перовъ, наказаній и вообще всей процедуры суда въ конституціи ничего не было установлено. Ст. 69 предписывала въ возможно скорѣйшемъ времени изданіе закона объ отвѣтственности министровъ. Во исполненіе требованій этой статьи многочисленные проэкты были представлены въ эпоху іюльской монархіи: въ 1832 году проэктъ Devaux, гдѣ уголовную отвѣтственность предлагалось подчинить опредѣленіямъ общаго уголовнаго кодекса, установивъ въ послѣднемъ только подробныя опредѣленія измѣны и лихоимства, отсутствовавшія до сего времени, проэктъ внесенный въ томъ же году правитель-

---

у короля оставалось право помилованія". Однимъ словомъ, этимъ судебнымъ обвиненіемъ Констанъ, по словамъ Боннефона, желалъ замѣнить англійскій парламентаризмъ. По этой системѣ дискреціонный судъ надъ дѣйствіями министровъ и удаленіе ихъ поручаются власти отдѣльной отъ королевской и народнаго представительства: палатѣ перовъ, которая своей компетентностью и духомъ консерватизма обезпечиваетъ справедливость рѣшенія.

Ср. *Constant,* Cours de polit. const., t. I p. 71 et suiv.

Подобное разрѣшеніе вопросовъ политики судомъ и при томъ, вопреки мнѣнію Констана, судомъ зависимымъ отъ монарха врядъ ли можно признать правильнымъ. Лично мы уже высказались въ первой части положительно за недопустимость вообще подобнаго злоупотребленія именемъ суда и права для цѣлей политики.

Самое преданіе суду по act additionnel 1815 г. (art. 43—49) было обставлено очень сложной процедурой. Для возбужденія обвиненія требовался докладъ особой коммиссіи изъ 60 членовъ, выбранныхъ палатой по жребію изъ числа депутатовъ. По докладу этой коммиссіи и по выслушаніи виновнаго министра, новая коммиссія также изъ 60 членовъ по жребію представляла мнѣніе о необходимости преданія суду. Наконецъ палата вотировала это преданіе суду и выбирало 5 коммиссаровъ для поддержанія обвиненія въ палатѣ перовъ. Отъ назначенія первой коммиссіи и до ея доклада, отъ ея доклада и до допроса министровъ, отъ этого допроса до назначенія новой коммиссіи и наконецъ отъ доклада этой послѣдней до постановленія о преданіи суду должно было пройти каждый разъ не менѣе 10 дней, такъ что въ общей сложности судъ не могъ начаться раньше 40 дней со времени предложенія о преданіи суду въ палатѣ депутатовъ. Какъ извѣстно, сложность процедуры преданія суду Констанъ и его послѣдователи считали какъ-бы нѣкоторой замѣной отсутствія положительныхъ законныхъ опредѣленій преступленій и наказаній министровъ и этимъ думали обезпечить подсудимому большую безпристрастность разсмотрѣнія его дѣла.

ствомъ, гдѣ кромѣ измѣны и лихоимства министры признаны были отвѣтственными за нарушеніе ихъ должностныхъ обязанностей (prévarication), второй правительственный проэктъ, внесенный въ палаты въ 1834 году, и, наконецъ, третій проэктъ правительства, внесенный послѣ смѣны министерства 1 декабря 1834 года Persil'емъ. Въ 1836 году этотъ послѣдній проэктъ былъ принятъ палатой перовъ и отосланъ въ палату депутатовъ, которая предполагала сдѣлать въ немъ нѣсколько поправокъ. Но палатой депутатовъ онъ не былъ разсмотрѣнъ до революціи 1848 года и въ силу не вступилъ.

Проэктъ Персиля по примѣру предыдущихъ опредѣлялъ отвѣтственность министровъ въ трехъ случаяхъ: 1) измѣны, 2) лихоимства и 3) нарушенія служебнаго долга. Измѣной почиталось покушеніе на короля, регента, членовъ королевской фамиліи, на конституціонную хартію или на внутреннюю или внѣшнюю безопасность государства. Лихоимство опредѣлялось какъ взиманіе незаконныхъ поборовъ, обращеніе въ свою пользу доходовъ государства или злоупотребленіе въ личныхъ интересахъ врученной министрамъ властью. Нарушеніемъ служебнаго долга считалось, когда кромѣ вышеперечисленныхъ случаевъ министры сознательно нарушаютъ интересы государства попраніемъ или неисполненіемъ законовъ или злоупотребленіемъ закономъ врученною имъ властью. Министры были признаны отвѣтственными какъ за акты исходящіе отъ короля, такъ и за свои личныя дѣйствія. Каждый министръ въ отдѣльности отвѣтствовалъ за акты имъ подписанные, и всѣ они объявлены были отвѣтственными вообще за всѣ тѣ акты, въ которыхъ принимали участіе. Обвиненіе противъ министровъ должно было быть внесено за подписью 5 членовъ палаты. Особая коммиссія, избранная палатой въ числѣ 9 членовъ, въ теченіе мѣсяца должна была разслѣдовать дѣло и представить докладъ палатѣ. Въ случаѣ принятія палатой рѣшенія о преданіи суду назначались ею 5 коммиссаровъ для поддержанія обвиненія. Въ палатѣ перовъ для осужденія требовалось большинство $^5/_8$ голосовъ [1]).

Во время іюльской монархіи былъ только одинъ случай преданія суду бывшаго министра юстиціи Teste'а за взяточничество. Палата перовъ осудила Теста и его сообщника генерала Кюбьера,

---

[1]) См. *Inquinbert*, p. 148 et suiv.

руководствуясь статьями уголовнаго кодекса, опредѣлявшими отвѣтственность чиновниковъ за продажность, присудивъ ихъ къ 3 мѣсяцамъ тюрьмы и штрафу въ 94,000 франковъ. Перрэнъ [1]) считаетъ дѣйствія палаты здѣсь примѣненіемъ дискреціонной власти, такъ какъ ни конституція 1830 года, ни законы того времени не опредѣляли отвѣтственности министровъ за лихоимство.

Конституція второй республики 1848 года [2]) въ ст. 68 объявляетъ президента и министровъ республики отвѣтственными. Особо опредѣляетъ она отвѣтственность президента за государственную измѣну (haute-trahison), понимая подъ ней дѣйствія его, которыми онъ роспускаетъ, отсрачиваетъ національное собраніе или вообще ставитъ ему препятствія въ его дѣятельности. Преданіе суду предоставлено было національному собранію. Для суда же по примѣру конституцій 1791, 1795 и 1799 гг. былъ организованъ особый верховный судъ (Haute cour de justice) изъ судей и присяжныхъ. Судьи въ числѣ 5 и двухъ дополнительныхъ выбирались кассаціоннымъ судомъ на каждый годъ изъ числа его членовъ, присяжные же выбирались изъ членовъ органовъ мѣстнаго самоуправленія — генеральныхъ совѣтниковъ въ числѣ 36 и 4 дополнительныхъ, выбираемыхъ по одному отъ каждаго департамента особо на каждое дѣло по жребію. Число ихъ должно было быть не менѣе 60. Въ противномъ случаѣ оно пополнялось членами генеральнаго совѣта того департамента, гдѣ долженъ былъ засѣдать верховный судъ по жребію вынимаемому предсѣдателемъ суда. Президентъ могъ быть судимъ только этимъ судомъ. Министры также, что касается ихъ должностныхъ дѣяній. Особыхъ опредѣленій этихъ послѣднихъ конституція 1848 года не устанавливала, и поэтому при обвиненіи министровъ необходимо было руководствоваться опредѣленіями общихъ законовъ. Конституція обѣщала изданіе законовъ, болѣе подробно опредѣляющихъ случаи отвѣтственности министровъ и процедуру судебнаго преслѣдованія ихъ. Но законы эти не были изданы. Случаевъ привлеченія министровъ къ суду во время второй республики не встрѣчается. Въ 1849 году былъ представленъ въ палату проэктъ Кремье (Crémieux). По этому проэкту министры были признаны отвѣтственными передъ особымъ верховнымъ судомъ за измѣну

---

[1]) *Perrin*, p. 266, Ср. *Inquinbert* p 151, *Frisch*. S. 59.

[2]) Constitution du 4 Novembre 1848. *Hélie* p. 1102 et suiv.

(trahison), лихоимство (concussion) и нарушеніе служебнаго долга (prévarication), а также за болѣе тяжкія общія уголовныя преступленія (entrainants une peine affictive ou infamante). Проэктомъ болѣе или менѣе подробно перечислялись дѣянія, подходящія подъ опредѣленія измѣны, лихоимства и нарушенія долга службы. Подробно была также разработана процедура преданія суду. Проэктъ этотъ, считающійся французскими писателями однимъ изъ лучшихъ проэктовъ представлявшихся въ палаты, не былъ вотированъ, какъ и предшествовавшіе ему проэкты при другихъ конституціяхъ.

Конституція второй имперіи, объявивъ министровъ отвѣтственными исключительно лишь въ судебномъ порядкѣ каждаго за акты лично его касающіеся, преслѣдованіе вручила не законодательному корпусу—нижней палатѣ, а исключительно верхней палатѣ, сенату, составленному изъ членовъ засѣдавшихъ по должности: кардиналовъ, маршаловъ, адмираловъ и изъ членовъ, назначавшихся пожизненно главою государства. Для суда былъ организованъ особый трибуналъ [1]), состоявшій изъ двухъ камеръ: камеры преданія суду и судебной камеры, каждая изъ 5 судей и 2 дополнительныхъ, назначаемыхъ изъ членовъ кассаціоннаго суда главою государства на каждый годъ особо. При судѣ состоялъ также институтъ присяжныхъ, организованный на тѣхъ же началахъ, что и въ конституціи 1848 года изъ членовъ генеральныхъ совѣтовъ департаментовъ. Министры были подсудны этому суду за всѣ свои дѣянія, какъ должностныя, такъ и общія. Отвѣтственность регулировалась общими уголовными законами. Особыхъ дѣяній, за которыя министры должны были нести отвѣтственность, не предусматривалось. Уголовный кодексъ и только онъ одинъ былъ принятъ въ отношеніи опредѣленія преступленій министровъ и наказаній за нихъ.

По дѣйствующимъ конституціоннымъ законамъ третьей французской республики 1875 г. президентъ и министры признаны отвѣтственными. Но президентъ отвѣтственъ за должностныя преступленія лишь въ случаѣ государственной измѣны (haute trahison). Самое понятіе государственной измѣны не установлено, хотя бы общимъ образомъ, какъ это имѣло мѣсто въ 1848 году. Перрэнъ [2])

---

[1]) *Hélie.* Op. c. p. 1216. Senatus-consulte sur l'organisation de la Haute cour de justice, изданный во время президенства Наполеона III.

[2]) *Perrin,* Op. cit. p. 304 „Dans ce cas la justice est sans armes vis-à-vis de l'acte coupable, jusqu'à ce qu'une loi spéciale soit intervenue pour combler

полагаетъ, что въ отношеніи президента могутъ быть примѣняемы лишь общіе законы, и въ случаѣ отсутствія законныхъ опредѣленій сенатъ не можетъ судить президента и карать его. Эсменъ [1]) же находитъ, что обвиненіе противъ президента является скорѣе политической мѣрой, чѣмъ судебнымъ преслѣдованіемъ и думаетъ, что въ отношеніи президента сенатъ можетъ за дѣянія, составляющія по его мнѣнію государственную измѣну, постановить отрѣшеніе его отъ должности. Въ этомъ отношеніи осужденіе президента за государственную измѣну будетъ носить дискреціонный характеръ. Но наказаніе можетъ быть только одно отрѣшеніе отъ должности [2]). Намъ кажется, что мнѣніе Перрэна правильнѣе, ибо дать палатамъ власть смѣнять произвольно президента раньше срока его полномочій, хотя бы подъ видомъ осужденія за государственную измѣну, законы 1875 г. очевидно не имѣли въ виду.

Тогда какъ по ст. 12 конст. закона 16 Іюля 1875 г. президентъ можетъ быть преданъ суду только палатой депутатовъ и судимъ только сенатомъ, такъ что и частныя его преступленія подсудны этому исключительному суду, министровъ палата депутатовъ можетъ обвинить передъ сенатомъ лишь за преступленія ихъ по должности. Въ этомъ случаѣ ихъ судитъ сенатъ. Подобныя выраженія закона, нѣсколько неясныя въ отношеніи министровъ, подали поводъ нѣкоторымъ писателямъ утверждать, что министры не являются отвѣтственными въ уголовномъ порядкѣ исключительно лишь передъ палатами, и что возможно преслѣдованіе ихъ и передъ общими судами даже за преступленія по должности. Это мнѣніе поддерживается такими выдающимися французскими писателями, какъ Батби и Эсменъ [3]), а также высказывалось нѣкоторыми парламентскими

---

cette lacune", et p. 351 „Nous croyons que dans l'état actuel de notre législation soit constitutionnelle, soit pénale, il n'existe aucune répression assurée au crime de haute trahison".

[1]) *Esmein*, Op. c. p. 594.

[2]) Эсменъ сравниваетъ это удаленіе президента отъ должности за государственную измѣну съ судомъ сената надъ федеральными чиновниками въ Сѣв.-Ам.-Соед.-Штатахъ, гдѣ президентъ и другіе гражданскіе чиновники союза могутъ быть сенатомъ по обвиненію нижнейпалаты конгресса (impeachment) только удалены отъ должности.

[3]) *Batbie*. Traité de droit public et administratif, t. III, p. 78. *Esmein*. Op. c. p. 631.

дѣятелями [1]). Въ доказательство справедливости своего взгляда Эсменъ приводитъ случай изъ судебной практики, имѣвшій мѣсто 24 февраля 1893 года, когда бывшій министръ былъ привлеченъ къ суду за взяточничество передъ общими судебными мѣстами [2]). Законъ говоритъ, что министры *могутъ* быть преданы суду палатой депутатовъ и что въ *этомъ случаѣ* они судятся сенатомъ. Выраженія эти безъ сомнѣнія, по мнѣнію Эсмена, даютъ возможность допускать альтернативно, какъ преслѣдованіе въ этомъ исключительномъ порядкѣ, такъ и преслѣдованіе въ общемъ порядкѣ передъ обыкновенными судами. Иное дѣло президентъ. О немъ прямо говорится, что онъ можетъ быть преданъ суду только палатой депутатовъ и судимъ только сенатомъ.

Но всѣ писатели, спеціально занимающіеся вопросомъ о министерской отвѣтственности во Франціи —Perrin, Clos, Inquinbert [3])—единодушно протестуютъ противъ такого пониманія уголовной отвѣтственности министровъ и высказываются за то мнѣніе, что въ отношеніи преступныхъ дѣяній, совершаемыхъ министрами при исполненіи ихъ обязанностей (dans l'exercice de leurs fonctions), отвѣтственность передъ палатами является исключительной. Различіе же въ текстѣ конституціонаго закона въ отношеніи министровъ и президента объясняется ими въ томъ смыслѣ, что министры могутъ быть преданы суду общихъ судовъ, но только по поводу общихъ преступленій, не имѣющихъ отношенія къ ихъ должностнымъ функціямъ. Отвѣтственность же президента во всѣхъ случаяхъ безъ исключенія, даже при общихъ его преступленіяхъ всегда является отвѣтственностью передъ палатами. Такимъ образомъ его отвѣтственность въ особомъ порядкѣ есть отвѣтственность ratione personæ, тогда какъ отвѣтственность министровъ —отвѣтственность ratione materiae [4]). Правильность рѣшенія суда въ случаѣ 1893 года и значеніе этого случая для пониманія дѣйствія уголовной отвѣтственности минист-

---

[1]) Въ этомъ смыслѣ высказывался депутатъ Рибо въ засѣданіи палаты 16 ноября 1880 г. Большинство палаты, какъ указываетъ Perrin, отнеслось отрицательно къ этому мнѣнію. *Perrin*, Op. cit. p. 134.

[2]) Министръ обществ. работъ Baïhaut.

[3]) См. *Clos*. p. 181, *Inquinbert*, p. 169, *Perrin*, p. 132—137 „Les tribunaux ordinaires de répression ne peuvent donc connaître des infractions des ministres commises dans l'exercice de leurs fonctions" p. 137.

[4]) См. однако *F. Moreau* Précis élémentaire de droit constitutionnel. 5-éd 1905, p. 329, который думаетъ, что президентъ подсуденъ сенату только за

ровъ во Франціи писатели эти оспариваютъ. При такомъ разногласіи столь компетентныхъ изслѣдователей трудно рѣшить, какой взглядъ является правильнымъ. Во всякомъ случаѣ необходимо констатировать фактическую возможность случаевъ преданія суду министровъ и передъ обыкновенными судами за должностныя ихъ преступленія.

Перрэнъ и другіе названные писатели [1]) находятъ, что въ виду отсутствія спеціальныхъ законовъ опредѣляющихъ министерскую отвѣтственность къ министрамъ въ настоящее время могутъ быть примѣняемы исключительно лишь опредѣленія обще-уголовныхъ законовъ. Въ этомъ отношеніи Эсменъ [2]) опять таки расходится съ ними и говоритъ, что мнѣніе, по которому палата имѣетъ дискреціонную власть въ отношеніи опредѣленія преступленій министровъ, кажется ему болѣе правильнымъ, хотя, заявляетъ онъ, противоположное рѣшеніе имѣетъ за себя то, что оно согласуется съ принципами французскаго уголовнаго права. Свое мнѣніе онъ основываетъ на томъ, что дискреціонную власть суда и такимъ образомъ политическій характеръ всего процесса противъ министровъ принимали во Франціи обыкновенно тѣ конституціи, которыя устанавливали въ качествѣ суда—судъ верхней палаты (какъ хартіи 1814 и 1830 гг. и act additionnel 1815 г.), наоборотъ тѣ конституціи, которыя устанавливали особые уголовные трибуналы изъ судей и присяжныхъ не допускали дискреціонной власти суда. Конституціонные законы 1875 года усвоили первую систему, поставивъ сенатъ верхнюю палату, политическій органъ въ качествѣ суда. Мы думаемъ, что правы противники Эсмена. Собственно говоря, только одинъ act additionnel 1815 года опредѣленно присвоилъ суду надъ министрами дискреціонную власть. Ни хартія 1814, ни хартія 1830 года не имѣли этого въ виду, предусматривая изданіе особыхъ законовъ, и если въ 1830 году при процессѣ министровъ Карла X палаты и примѣнили эту власть, то многіе писатели считаютъ вообще самый процессъ

должностное дѣяніе—измѣну. Чисто же частныя его правонарушенія какъ уголовнаго, такъ и гражданскаго характера подлежатъ общему праву. Мы не считаемъ этотъ взглядъ правильнымъ въ виду ясныхъ постановленій закона, что президентъ судится *только* сенатомъ.

[1]) *Perrin*, p. 327. Ср. *Clos*, 134. *Inquinbert* 170.

[2]) *Esmein*, p. 630. Этотъ взглядъ высказываетъ также *Lebon*. Das Staatsrecht der französischen Republik, S. 57 (*Marquadsen's* Handbuch Bd. IV, Halbb. I, Abth. VI).

этотъ произвольнымъ, и во всякомъ случаѣ дѣйствовавшимъ правомъ онъ не правдывался.

Слово crimes—преступленія, употребляемое закономъ для обозначенія правонарушеній министровъ, необходимо понимать по толкованію большинства писателей въ широкомъ смыслѣ, подводя сюда не только, собственно, болѣе тяжкія преступленія по должности, но и должностные проступки (т. н. délits по франц. праву). Конституціонный законъ опредѣляетъ, что процедура обвиненія, слѣдствія и суда будетъ установлена закономъ. До изданія этого закона должно руководиться общей уголовной процедурой и прецедентами въ отношеніи особаго суда надъ министрами. Министръ юстиціи Дюфоръ при изложеніи мотивовъ закона 16 іюля 1875 года говорилъ слѣдующее: „пока не будетъ изданъ спеціальный законъ, сенатъ самъ будетъ устанавливать формы, которыхъ необходимо придерживаться, какъ это дѣлала съ такой умѣренностью и твердостью палата перовъ“.

Конституціонные законы не устанавливаютъ правила, что роспускъ палаты депутатовъ не прекращаетъ теченія возбужденнаго процесса. Поэтому, придерживаясь общаго правила, что съ роспускомъ палаты депутатовъ прекращаются производствомъ въ сенатѣ всѣ дѣла ею возбужденныя, необходимо казалось бы признать, что роспускъ ея влечетъ за собой прекращеніе начатаго ею обвиненія. Inquinbert высказываетъ по этому поводу такое мнѣніе, что въ случаѣ, если сенатъ уже конституировался въ качествѣ суда, то роспускъ нижней палаты не вліяетъ на теченіе дѣла [1]). Но вообще практическаго значенія этотъ вопросъ при дѣйствіи настоящей конституціи не имѣетъ, такъ какъ палата депутатовъ не можетъ быть распущена безъ согласія сената [2]), который, конечно, не дастъ своего согласія на этотъ роспускъ въ случаѣ, если только обвиненіе министровъ кажется ему достаточно обоснованнымъ. Президентъ можетъ помиловать министровъ осужденныхъ сенатомъ и даже, какъ замѣчаетъ Эсменъ, своего предшественника осужденнаго за госу-

---

[1]) *Inquinbert*, Op. cit. p. 175. Въ подтвержденіе этого взгляда онъ приводитъ 4 ст. конст. зак. 16 іюля 1875 г., гдѣ говорится, что отдѣльное засѣданіе палатъ незаконно за исключеніемъ случая, когда сенатъ засѣдаетъ въ качествѣ суда.

[2]) Ст. 5 конст. зак. 25 февр. 1875 г.

дарственную измѣну. Но принятіе парламентарнаго режими и правило, по которому ни одинъ актъ президента не можетъ быть совершенъ безъ подписи отвѣтственнаго министра, дѣлаютъ на практикѣ осуществленіе этого права врядъ ли возможнымъ въ дѣйствительности вопреки волѣ палатъ.

19 января 1878 года былъ внесенъ Паскалемъ Дюпра проэктъ закона о министерской отвѣтственности, не получившій, однако, утвержденія. Министры признаны были по этому проэкту отвѣтственными за измѣну, лихоимство, преступленія по должности и общія преступленія. Проэктомъ болѣе подробно опредѣлялись дѣянія подходящія подъ эти виды преступленій. Слабой стороной проэкта являлось то, что онъ перечислялъ нѣкоторыя дѣянія, уже опредѣленныя и обложенныя наказаніями въ общихъ уголовныхъ законахъ. Но были установлены и новыя преступныя дѣйствія, какъ то: начатіе войны безъ разрѣшенія парламента, допущеніе въ страну иностранныхъ войскъ, препятствованіе парламенту въ его дѣятельности, вмѣшательство въ выборы, воздѣйствіе на голосованіе въ палатахъ, преступное воздѣйствіе на возвышеніе и паденіе государственныхъ фондовъ. Для преслѣдованія министровъ передъ общими судами за обыкновенныя преступленія проэктъ Дюпра вводилъ предварительное разрѣшеніе его палатой депутатовъ. Относительно процедуры были приняты правила, въ существенныхъ чертахъ сходныя съ правилами проэкта 1849 года, съ которымъ вообще проэктъ Дюпра имѣлъ много общаго. Обвиненіе могло быть возбуждаемо какъ членами палаты, такъ и частными лицами. Обвиненіе, идущее отъ депутатовъ, должно было быть представлено палатѣ за подписью minimum 10 лицъ. Слѣдствіемъ его являлось назначеніе коммиссіи для разсмотрѣнія дѣла. Принятое по докладу коммиссіи абсолютнымъ большинствомъ голосовъ рѣшеніе о преданіи министра суду влекло за собой немедленное отставленіе его отъ должности. Палата выбирала для поддержанія обвиненія трехъ коммиссаровъ. Частныя лица должны были подавать жалобы бюро палаты, и въ случаѣ если последнее по предварительномъ разслѣдованіи большинствомъ $^2/_3$ своихъ членовъ рѣшало возбудить обвиненіе, то докладывало объ этомъ въ секретномъ засѣданіи палаты въ присутствіи обвиняемаго министра и въ случаѣ постановленія палаты о продолженіи дѣла, оно шло тѣмъ же путемъ, какъ и возбужденное депутатами. Въ те-

ченіе мѣсяца несправедливо обвиненный частнымъ лицомъ министръ могъ искать удовлетворенія передъ общими судами.

Наказанія предусматривавшіяся проэктомъ были: 1) за измѣну ссылка или изгнаніе съ лишеніемъ политическихъ правъ. 2) За лихоимство-заключеніе отъ 5 до 10 лѣтъ и штрафъ равный двойной цѣнѣ взятки съ лишеніемъ политическихъ правъ (въ особо смягчающихъ вину обстоятельствахъ срокъ заключенія могъ быть уменьшенъ до 3-хъ лѣтъ). 3) Нарушеніе служебнаго долга влекло за собой изгнаніе на 5 лѣтъ и лишеніе правъ отъ 5 до 10 лѣтъ (въ особо смягчающихъ вину обстоятельствахъ—заключеніе отъ 6 мѣс. до 2 лѣтъ и лишеніе политическихъ правъ отъ 2 лѣтъ до 5). Всѣ новѣйшіе французскіе изслѣдователи министерской отвѣтственности высказываютъ сожалѣніе, что проэктъ этотъ не получилъ силы закона.

Въ 1888 году въ сенатѣ былъ поднятъ вопросъ о необходимости выработать законъ о судебной процедурѣ, которой долженъ придерживаться сенатъ, засѣдая въ качествѣ верховнаго суда надъ президентомъ, министрами, а также надъ лицами, преданными его суду за покушеніе на безопасность государства (ст. 12 конст. зак. 16 іюля 1875 г. in fine). Но въ виду трудности регулировать эти два вида обвиненія въ одномъ общемъ законѣ было признано цѣлѣсообразнымъ изданіе отдѣльныхъ законовъ для каждаго изъ нихъ особо. Въ результатѣ былъ выработанъ и утвержденъ одинъ только законъ, касающійся процедуры обвиненія передъ сенатомъ за покушеніе на безопасность государства [1]).

Законъ о судебной процедурѣ при обвиненіи министровъ, равно какъ и законъ, опредѣляющій случаи особой отвѣтственности министровъ, до сего времени изданы не были.

Таково вкратцѣ положеніе уголовной отвѣтственности министровъ во Франціи. Въ эпоху третьей республики было внесено нѣсколько предложеній о преданіи министровъ суду. Изъ нихъ наиболѣе замѣчательнымъ является возбужденіе вопроса о преданіи суду министерствъ герцога Де-Брольи и Рошбуе, обвиненныхъ во вмѣшательствѣ въ выборы и въ стремленіи ниспровергнуть существующій строй въ цѣляхъ монархической реставраціи. Обвиненіе

---

[1]) Loi du 10 avril 1889 sur la procédure à suivre devant le sénat pour juger toute personne inculpée d'attentat commis contre la sûreté de l'état.

не могло быть формулировано на строго законной почвѣ въ виду отсутствія законодательныхъ опредѣленій, дѣлавшихъ дѣянія, вмѣнявшіеся министрамъ въ вину, преступными. Поэтому докладчикъ парламентской коммиссіи Бриссонъ сталъ на ту точку зрѣнія, что палаты въ дѣлѣ преданія министровъ суду должны имѣть дискреціонную власть. „Составлять заговоръ противъ республики, говорилъ онъ, значитъ совершать государственную измѣну. Отсутствіе законовъ, опредѣляющихъ это преступленіе, не должно служить помѣхой для суда. И, приводя мнѣнія извѣстныхъ авторитетовъ отъ Бенжамена Констана и до герцога Де-Брольи-отца, онъ убѣждалъ палату въ необходимости предать министровъ суду. Въ палатѣ, однако, это предложеніе было отвергнуто, хотя не по юридическимъ соображеніямъ (отсутствію законовъ), а по чисто политическимъ мотивамъ (нежеланію возбуждать страну и соображеніямъ о безполезности этого процесса для дальнѣйшаго направленія государственной политики). Но вслѣдъ за тѣмъ по предложенію депутата Рамо была постановлена резолюція: „предать на судъ націи преступныя намѣренія и дѣйствія министерствъ 17 мая и 23 ноября“, при чемъ министру юстиціи поручалось распубликовать эту резолюцію во всѣхъ общинахъ Франціи. Перрэнъ считаетъ подобное постановленіе несправедливымъ, такъ какъ, отклонивъ судебное преслѣдованіе, палата разъ уже рѣшила вопросъ и не имѣла права второй разъ рѣшать его и при томъ столь категорически безъ формальнаго слѣдствія и суда и въ отсутствіе министровъ [1])

Въ 1880 году было возбуждено преслѣдованіе противъ бывшаго военнаго министра генерала Cissey за взяточничество и нарушеніе должностныхъ обязанностей, прекращенное за самоубійствомъ генерала. Въ 1885 году—противъ министерства Jules Ferry за начатую безъ разрѣшенія парламента войну съ Китаемъ подъ именемъ Тонкинской экспедиціи. Въ 1893—противъ министра внутреннихъ дѣлъ Charles Dupuy за произвольныя дѣйствія при подавленіи безпорядковъ въ латинскомъ кварталѣ въ Парижѣ. Въ 1895 году противъ министра общественныхъ работъ Raynal'я за преступленія по должности (продолженіе правительственныхъ гарантій нѣкот. жел. дорогамъ, въ каковыхъ дѣйствіяхъ его противники видѣли нарушеніе интересовъ государства). Въ томъ же году—противъ двухъ

---

[1]) *Perrin*, Op. c., p. 317.

министровъ, организовавшихъ экспедицію въ Мадагаскаръ, и, наконецъ, въ 1899 году обвиненіе противъ бывшаго военнаго министра Mercier за незаконное представленіе военному суду секретной бумаги, о которой не были освѣдомлены ни обвиняемый, ни его защитникъ (дѣло Дрейфуса). Послѣднее обвиненіе было внесено въ палату депутатовъ министромъ юстиціи отъ лица правительства и въ палатѣ вызвало возраженія съ точки зрѣнія законности вообще возбужденія обвиненія министровъ со стороны правительства. Всѣ эти процессы не пошли дальше назначенія въ нижней палатѣ коммиссіи для разслѣдованія дѣла [1]). Въ большинствѣ случаевъ даже вполнѣ доказанныя дѣянія не могли быть преслѣдуемы за отсутствіемъ законовъ, объявляющихъ ихъ преступными и карающихъ за ихъ совершеніе.

Гражданская отвѣтственность министровъ очень мало затрагивается большинствомъ французскихъ конституцій. Первыя изъ нихъ говорятъ о ней лишь, какъ о сопровождающей уголовное преслѣдованіе, какъ вытекающей изъ преступныхъ дѣйствій министровъ. Такъ законъ 27 апр. 1791 года объ организаціи министерства опредѣляетъ (ст. 31), что противъ министра, преданнаго суду законодательнымъ корпусомъ, граждане могутъ возбуждать иски о возмѣщеніи убытковъ, проистекающихъ изъ дѣяній, давшихъ поводъ къ обвиненію. Также и въ законѣ 10 vendémiaire'a an IV (ст. 13, 14) граждане могли преслѣдовать въ гражданскомъ порядкѣ министровъ преданныхъ суду директоріей. Въ Senatus-consulte'ѣ 28 floréal'я an XII встрѣчаемъ опредѣленіе (ст. 130), что верховный императорскій судъ въ случаѣ осужденія постановляетъ также, если необходимо, и относительно гражданскихъ взысканій.

Гражданская отвѣтственность министровъ, такимъ образомъ, не могла быть осуществляема помимо палатъ (по закону IV года помимо директоріи).

Въ Хартіи 1814 года о гражданской отвѣтственности министровъ не упоминается. Основываясь на опредѣленіи ст. 55, гдѣ говорилось, что палата перовъ *одна* имѣетъ право судить министровъ, нѣкоторые писатели [2]) утверждаютъ, что обыкновенные суды не могли осуществлять отвѣтственности министровъ. Судебная прак-

---

[1]) См. объ этомъ *Perrin*, Op. c. p. 318—323.

[2]) См. *Clos*, Op. c. p. 232.

тика также находится въ согласіи съ этимъ взглядомъ. Въ 1829 году два коммерсанта предъявили въ парижскомъ судѣ къ министру юстиціи Пейронне искъ въ 100000 фр., указывая на то, что ихъ матеріальное положеніе было разрушено по винѣ министерства, которое утеряло ихъ кассаціонную жалобу, вслѣдствіе чего они должны были два года переносить несправедливо наложенное на нихъ наказаніе. Но судъ постановленіемъ отъ 2-го марта 1829 года объявилъ дѣло ему неподсуднымъ и въ искѣ отказалъ. При хартіи 1830 года положеніе вопроса о гражданской отвѣтственности министровъ осталось безъ перемѣнъ. Хотя, какъ знаемъ, было нѣсколько попытокъ издать законъ о министерской отвѣтственности, опредѣляющій между прочимъ и гражданскую отвѣтственность, но всѣ онѣ не привели ни къ чему.

Конституція 1848 г. (ст. 98) постановляла, что во всѣхъ случаяхъ отвѣтственности министровъ національное собраніе можетъ отослать обвиненнаго (inculpé) министра либо предъ верховный трибуналъ, либо передъ общіе суды для гражданскихъ взысканій. По кояституціи 1852 года противъ министровъ не могло быть возбуждено обвиненіе иначе какъ сенатомъ (ст. 13), и на основаніи этой статьи государственный совѣтъ дважды въ 1863 и въ 1868 г. отказался принять къ разсмотрѣнію дѣло о разрѣшеніи преслѣдованія министровъ въ гражданскомъ порядкѣ [1]).

Относительно современнаго положенія гражданской отвѣтственности министровъ во Франціи между учеными не существуетъ согласія. Конституціонные законы 1875 года о ней не упоминаютъ. Косвенно, конечно, ее можно выводить изъ опредѣленій ст. 6 конст. закона 25 февр., гдѣ говорится объ индивидуальной отвѣтственности каждаго министра безъ дальнѣйшаго опредѣленія природы этой отвѣтственности. Очевидно, что сенатъ некомпетентенъ въ отношеніи разрѣшенія вопросовъ о гражданской отвѣтственности министровъ, такъ какъ законъ говоритъ объ отвѣтственности министровъ передъ нимъ лишь за *преступленія* по должности (*crimes* commis dans l'exercice de leurs fonctions. Конст. Зак. 16 іюля ст. 12).

Большинство писателей держится того взгляда, что за молчаніемъ конституціоныхъ законовъ слѣдуетъ думать, что министры отвѣтственны въ настоящее время въ гражданскомъ порядкѣ пе-

---

[1]) *Duguit*, Droit const. p. 1075.

редъ обыкновенными судами [1]), при чемъ, конечно, отвѣтственность ихъ будетъ подчиняться всѣмъ тѣмъ правиламъ, какія существуютъ въ отношеніи гражданской отвѣтственности всѣхъ другихъ чиновниковъ [2]).

---

[1]) Этого взгляда придерживаются *Esmein*. Op. c. p. 635; *Duguit*, Droit. const. p. 1075; *Clos*, Op. c. p. 234; *Moreau*, Précis. p 361, а также представители административнаго права—*Batbie*, *Ducrocq* и *Hauriou* (См. *Hauriou*, Précis de droit administratif, Paris 1897, p. 409).

[2]) Относительно гражданской отвѣтственности чиновниковъ, во Франціи существуетъ своеобразная доктрина, вытекающая изъ началъ теоріи раздѣленія властей, изъ той мысли, что суды не могутъ оцѣнивать правительственныхъ дѣйствій чиновниковъ, ибо иначе власть исполнительная оказалась бы подчиненной судебной. Неправильныя дѣйствія чиновниковъ раздѣляются на faute administrative и faute personnelle. Только за послѣднія чиновники несутъ отвѣтственность въ гражданскомъ порядкѣ. Иски предъявляются въ обыкновенныхъ судахъ, но префектъ можетъ возбудить всегда вопросъ о т. н. конфликтѣ, и дѣло переходитъ на разрѣшеніе особаго административно-судебнаго трибунала tribunal des conflits, рѣшающаго, есть-ли данное дѣяніе административной или чисто личной виной чиновника. Въ случаѣ признанія дѣянія faute administrative возможно обратиться съ взысканіемъ къ государству, но только въ административномъ судѣ. Самое различіе между faute administrative и faute personnelle не установлено закономъ и писателями различно толкуется. Особое значеніе имѣетъ взглядъ Лафферіера, бывшаго правительственнымъ коммиссаромъ при tribunal des conflits, въ виду того, что на практикѣ данный трибуналъ часто на него ссылается. „Если актъ причинившій убытокъ носитъ безличный характеръ, говоритъ Лафферіеръ. (См. его заключеніе по дѣлу Laumonnier—Carriol въ 1877 г., а также *Lafferière*, Traité de la juridiction administrative, 1896, t. I, p. 648), если онъ исходитъ отъ чиновника, какъ отъ такого представителя государства, который болѣе или менѣе подверженъ ошибкамъ, но не отъ человѣка съ его слабостями и страстями, то актъ остается административнымъ. Если же личность чиновника проявляется въ неправильностяхъ, составляющихъ общее преступленіе, въ насиліи, въ зломъ умыслѣ, то ошибка вмѣняется въ вину чиновнику, и актъ теряетъ свой административный характеръ. (О мнѣніяхъ другихъ ученыхъ см. у *Лазаревскаго*, указ. соч. стр. 376). При неопредѣленности взглядовъ на различіе ошибокъ чиновниковъ многое зависитъ отъ tribunal des conflits, который въ частности въ отношеніи лицъ съ рѣшающей властью, такъ наз. agents, весьма скупъ на признаніе ихъ дѣйствій за fautes personelles). „Практически добиться разрѣшенія на предъявленіе къ должностному лицу иска объ убыткахъ можно лишь въ случаѣ серьезныхъ его провинностей", говоритъ *Лазаревскій*, (ук. соч. с. 431). Ср. *Guérin*, La responsabilité des fonctionnaires administratifs envers les particuliers. Paris, 1895. p. 66 et. s. Этотъ писатель считаетъ наличность faute personnelle главнымъ образомъ въ томъ случаѣ, когда чиновникъ нарушилъ предѣлы предоставленныхъ ему закономъ полномочій и, когда не переступая послѣднихъ, виновенъ въ зломъ умыслѣ или тяжкой ошибкѣ граничащей съ умысломъ. Такимъ образомъ онъ думаетъ сблизить англ. и фр. доктрины объ отвѣтственности чиновниковъ (ср. p. 252).

Въ подтвержденіе своего взгляда эти писатели ссылаются на декретъ правительства національной обороны отъ 17 сент. 1870 г., уничтожившій дѣйствіе извѣстной 75 ст. конституціи VIII года, по которой для преслѣдованія чиновниковъ требовалось предварительное разрѣшеніе государственнаго совѣта. Этотъ декретъ уничтожилъ также „всѣ другія опредѣленія общихъ либо спеціальныхъ законовъ, имѣющія цѣлью затруднить преслѣдованіе чиновниковъ государства всякаго рода“.

Но противуположное мнѣніе, по которому министры не могутъ быть преслѣдуемы въ гражданскомъ порядкѣ частными лицами помимо палатъ, было высказано такими двумя выдающимися писателями какъ Лафферіеръ и Пьеръ. По ихъ мнѣнію, палаты по дѣйствующимъ законамъ однѣ только могутъ осуществить отвѣтственность министровъ. Частныя же лица не могутъ вчинать гражданскихъ исковъ противъ министровъ за ихъ должностныя дѣйствія [1]).

Французскіе писатели, разбирая вопросы о гражданской отвѣтственности министровъ, всегда особо останавливаются на отвѣтственности ихъ передъ государствомъ. Объ отвѣтственности этой впервые зашелъ вопросъ во Франціи въ эпоху реставраціи. Въ 1817 году былъ изданъ законъ, регулирующій контроль палатъ за осуществленіемъ бюджета, въ 151 ст. котораго опредѣлялось, что министры не могутъ превышать ассигнованныхъ имъ палатами кредитовъ *подъ ихъ отвѣтственностью*. Но ближайшимъ образомъ не опредѣлено было, какова должна быть эта отвѣтственность и каковы способы ея осуществленія. Въ проэктахъ законовъ о министерской отвѣтственности представленныхъ въ эту эпоху (1814—1830) нанесеніе министромъ государству матеріальнаго вреда преслѣдовалось путемъ уголовнаго обвиненія. Въ понятіе нарушенія служебнаго долга prévarication входило напр. по проэкту Фаре посягательство на государственную и частную собственность и расточеніе суммъ, назначенныхъ на государственные расходы.

---

[1]) *Eugène Pierre*, Traité de droit politique, électoral et parlementaire. Paris 1902 p 123 думаетъ поэтому, что „en pareil cas, et dans l'état actuel de la legislation, les pétitions aux Chambres, appuyées par des questions ou des interpellations constitueraient l'unique recours“.

Въ 1828 году имѣлъ мѣсто случай, извѣстный подъ именемъ „дѣла о столовой Пейронне". Министръ юстиціи Пейронне, не испросивъ ассигнованій у палатъ, предпринялъ постройку въ зданіи министерства обширной залы-столовой, на что израсходовалъ 179,000 фр. Не окончивъ этого предпріятія, онъ оставилъ свой постъ за выходомъ въ отставку кабинета. Преемникъ его включилъ израсходованную сумму въ кредиты будущаго года. Палата депутатовъ, считая невозможнымъ отказать въ утвержденіи суммъ, дабы не подрывать довѣрія къ государству, постановила, утвердивъ расходъ, вмѣстѣ съ тѣмъ поручить министру финансовъ начать искъ противъ бывшаго министра юстиціи. Министерство возражало противъ такого рѣшенія, указывая, что съ одной стороны нѣтъ законовъ, по которымъ возможно было бы осуществить гражданскую отвѣтственность министровъ въ отношеніи государства, а съ другой въ данномъ случаѣ искъ невозможенъ еще потому, что суммы затраченныя министромъ не пропали, и цѣнность ихъ находится въ зданіи, на перестройку котораго они пошли. Для предупрежденія же подобныхъ случаевъ на будущее время оно обѣщало разработать и представить на утвержденіе палатъ законъ о министерской отвѣтственности. Палата, однако, осталась при мнѣніи, что искъ долженъ быть предъявленъ къ Пейронне и предъявленъ передъ „общими судами" [1]).

Это рѣшеніе палаты депутатовъ вызвало въ палатѣ перовъ сильныя возраженія. Докладчикъ коммиссіи, назначенной этой палатой для разсмотрѣнія вопроса, Barante указывалъ, что передать разрѣшеніе даннаго дѣла общимъ судамъ, значило бы нарушить принципъ раздѣленія властей. Судебной власти пришлось бы оцѣнивать необходимость и полезность извѣстныхъ мѣропріятій министра, и она могла бы признать ихъ наличность въ противность рѣшенію власти законодательной. Въ виду этихъ соображеній палата перовъ просто утвердила кредиты, отклонивъ постановленіе нижней палаты о преслѣдованіи министра въ общемъ гражданскомъ судѣ.

---

[1]) Послѣднее опредѣленіе было сдѣлано по настоянію депутата Dupin'a, который указывалъ палатѣ, что если будетъ постановлено вчать искъ, безъ указанія передъ какимъ именно трибуналомъ, то министръ финансовъ можетъ отговориться тѣмъ, что онъ не можетъ найти соотвѣтствующаго судебнаго мѣста, которому былъ бы подсуденъ данный искъ (какъ увидимъ, какъ разъ подобное положеніе вещей произошло впослѣдствіи въ 1882 году).

Тогда палата депутатовъ отказалась съ своей стороны утвердить кредиты. Расходы эти были покрыты изъ особыхъ суммъ министерства юстиціи.

Въ 1833 году, разсматривая бюджетъ 1830 года, палата депутатовъ остановилась на неправильныхъ выдачахъ войскамъ, произведенныхъ бывшимъ министромъ финансовъ Montbel'емъ во время іюльской революціи и, не утвердивъ этихъ расходовъ, постановила резолюцію, гласившую, что во всѣхъ случаяхъ, когда палаты не одобрятъ произведеннаго расхода, правительство обязано принять мѣры для взысканія его съ министровъ, предписавшихъ его произвести. Но палата перовъ отвергла эту резолюцію.

Дѣла Пейронне и Монтбеля привлекли вниманіе къ вопросу о гражданской отвѣтственности министровъ въ отношеніи государства, и первый проэктъ закона о министерской отвѣтственности, внесенный послѣ революціи 1830 года— проэктъ Devaux (1832 г.) уже содержитъ болѣе или менѣе опредѣленныя постановленія на этотъ счетъ. Министры были признаны матеріально отвѣтственными передъ государствомъ въ случаѣ тяжкой неосторожности при надзорѣ за расходованіемъ государственныхъ суммъ, расходованіи послѣднихъ безъ полученія на то кредитовъ у палатъ и непредставленіи на утвержденіе палатъ экстраординарныхъ расходовъ. Но эта гражданская отвѣтственность министровъ осуществлялась по проэкту не въ судебномъ порядкѣ, а путемъ согласнаго постановленія обѣихъ палатъ, опредѣлявшаго наличность вины министра и размѣръ суммъ подлежавшихъ взысканію съ него.

Въ проэктѣ правительства, предложенномъ палатѣ въ томъ же 1832 году, гражданская отвѣтственность министровъ передъ государствомъ не устанавливалась, а министръ, уличенный въ сознательномъ нарушеніи интересовъ государства и въ нарушеніи или неисполненіи законовъ, а также злоупотребленіи врученной ему закономъ властью, признавался виновнымъ въ особомъ преступленіи prévarication. Такимъ образомъ и за нарушеніе матеріальныхъ интересовъ государства устанавливалась уголовная отвѣтственность.

Коммиссія палаты депутатовъ, назначенная для разсмотрѣнія этихъ двухъ проэктовъ, высказалась за систему проэкта Devaux. Правительство внесло тогда въ 1834 году новый проэктъ закона объ отвѣтственности министровъ, въ которомъ гражданская ихъ отвѣтственность передъ государствомъ была организована сообразно

съ этой системой. Но палата не утвердила этотъ проэктъ [1]). Съ перемѣной министерства министръ юстиціи Persil, внося новый проэктъ закона о министерской отвѣтственности, высказался противъ установленія гражданской отвѣтственности министровъ, исходя изъ тѣхъ соображеній, что, если организовать матеріальную отвѣтственность министровъ за ихъ правительственную дѣятельность, то это повлечетъ за собой устраненіе многихъ достойныхъ лицъ отъ министерскихъ портфелей, такъ какъ многіе не пожелаютъ, отдавая всѣ силы свои на служеніе государству, подвергать опасности не только себя лично, но и благосостояніе всей своей семьи. На этомъ доводѣ особенно также настаивалъ въ палатѣ при обсужденіи законопроэкта депутатъ Lamartine. Палата депутатовъ, согласившись съ правительствомъ, приняла проэктъ, въ которомъ постановлялось, что министры будутъ отвѣтственны за преступное дѣяніе по должности prévarication въ случаѣ сознательнаго нарушенія интересовъ государства, неисполненія и нарушенія законовъ и злоупотребленія врученной имъ властью. Если же министръ превыситъ назначенные ему кредиты, или когда дополнительные или экстраординарные расходы имъ сдѣланные не будутъ утверждены палатами, послѣднія имѣютъ право возбудить противъ министровъ въ случаѣ тяжкой неосторожности со стороны ихъ обвиненіе въ prévarication. Палата перовъ, постановляя о виновности министровъ, можетъ постановить и объ обязанности ихъ возмѣстить государству весь расходъ, сдѣланный по ихъ предписанію, либо часть его. Въ палатѣ перовъ проэктъ этотъ встрѣтилъ возраженія, главнымъ образомъ исходившія изъ тѣхъ соображеній, что, устанавливая въ принципѣ одну только уголовную отвѣтственность министровъ, онъ, однако, позволялъ преслѣдованіе ихъ въ случаѣ превышенія кредитовъ также и за ошибку, тяжкую неосторожность (faute grave) безъ преступнаго намѣренія. Эту часть проэкта палата перовъ исключила, а въ опредѣленіе преступленія prévarication внесла слова „когда министры совершатъ *преступное* злоупотребленіе властью“. Установленіе же матеріальной отвѣтственности въ случаѣ нанесенія министрами вреда государству безъ преступнаго намѣренія палатой

---

[1]) „O inconstance parlementaire“! восклицаетъ по этому поводу *Vacherot*, Revue pol. et parl. 1897, août, p. 253) „Quand le projet ainsi remanié revint devant la chambre des députés en 1835, ce fut elle qui le décrala inacceptable“.

перовъ признавалось излишнимъ [1]). Въ проэктѣ, представленномъ въ палату при второй республикѣ въ 1849 году, министры превысившіе назначенные имъ кредиты могли быть преслѣдуемы въ уголовномъ порядкѣ за prévarication. Но палата могла и, не постановляя о преданіи министровъ суду, обязать ихъ возмѣстить государству матеріальный ущербъ нанесенный ихъ дѣйствіями. Такимъ образомъ, здѣсь соединялись системы какъ уголовнаго преслѣдованія за нанесеніе матеріальнаго вреда государству, такъ и система предложенная Devaux въ 1832 году.

Въ 1850 году по иниціативѣ депутата Chauvin'a при изданіи закона, регулирующаго контроль за государственными финансами, было опредѣлено въ 9 статьѣ послѣдняго, что всякій расходъ, ассигнованіями палатъ не предусмотрѣнный, и всякое превышеніе кредитовъ вмѣняются въ вину совершившему ихъ министуру (sera laissée à la charge du ministre contrevenant). Но это постановленіе, какъ и раньше изданное постановленіе закона 1817 года (ст. 151), реальнаго значенія не могли имѣть, такъ какъ ближайшимъ образомъ не опредѣлено было ни порядка отвѣтственности министровъ, ни органовъ, призванныхъ осуществлять ее. Въ эпоху второй имперіи вопросъ о гражданской отвѣтственности остался неопредѣленнымъ. Въ настоящее время положеніе французскаго законодательства весьма неудовлетворительно въ этомъ отношеніи.

Писатели держатся самыхъ различныхъ взглядовъ относительно того, какъ должна быть осуществляема гражданская отвѣтственность министровъ въ отношеніи государства при дѣйствіи настоящихъ законовъ.

Вопросъ объ этой отвѣтственности былъ поставленъ на очередь случаемъ, не менѣе извѣстнымъ въ исторіи гражданской отвѣтственности министровъ во Франціи, чѣмъ случай Пейронне въ 1829 году.

Въ 1875 г. министръ общественныхъ работъ Caillaux испросилъ кредитъ въ 2,500,000 франковъ на устройство помѣщенія для счет-

---

[1]) „Si ses intentions ne peuvent pas être incriminées, alors même qu'on pourrait lui imputer l'erreur la plus grave, il ne sera l'objet ni d'une action criminelle, ni d'une action civile, mais selon les circonstances les Chambres lui retireront leur appui et le roi sa confiance“ гласило заключеніе коммиссіи палаты перовъ. См. *Inquinbert*, op. c., p. 274.

наго суда (Cour des comptes). Но этихъ кредитовъ оказалось недостаточно, и въ 1879 году правительство предъявило просьбу объ открытіи дополнительныхъ кредитовъ уже въ суммѣ 11,266,000 фр. На такое требованіе бюджетная коммиссія палаты депутатовъ, разслѣдовавъ дѣло, постановила, что министръ Caillaux виновенъ, введя палату въ заблужденіе и заставивъ ее вотировать суммы, которыя она не вотировала бы, будучи освѣдомлена объ истинномъ положеніи дѣлъ. Кромѣ того выяснилось, что министръ не испросилъ ранѣе предъявленія палатамъ просьбы объ открытіи кредита на постройку мнѣнія conseil général des bâtiments civils, что обязанъ былъ сдѣлать по закону [1]). По докладу своей коммиссіи палата депутатовъ 28 іюля 1881 г. постановила резолюцію, приглашающую министерство предъявить искъ противъ Caillaux. Такъ какъ министерствомъ ничего не было предпринято въ этомъ отношеніи, то 4 мая 1882 г. депутатъ Huichard предъявилъ запросъ по этому дѣлу къ министру юстиціи Humbert'у. Послѣдній, соглашаясь съ тѣмъ, что министры, будучи повѣренными государства, являются отвѣтственными въ гражданскомъ порядкѣ передъ государствомъ, и что на нихъ въ этомъ отношеніи могутъ быть распространены постановленія гражданскаго кодекса касающіяся довѣренности, доказывалъ, однако, что возбудить преслѣдованіе противъ Caillaux невозможно въ виду отсутствія трибунала, которому могли бы быть подсудны министры въ ихъ гражданской отвѣтственности въ отношеніи государства. Сенатъ не можетъ судить по гражданскимъ дѣламъ, счетный судъ и государственный совѣтъ также некомпетентны въ отношеніи разрѣшенія гражданскихъ исковъ противъ министровъ, наконецъ, общіе суды не могутъ рѣшать этихъ дѣлъ, такъ какъ они связаны съ правительственными дѣйствіями, оцѣнивать которыя общіе суды не могутъ въ силу начала раздѣленія властей. Остается, по мнѣнію министра юстиціи, одинъ выходъ: изданіе закона, опредѣляющаго вопросы подсудности въ отношеніи министерской отвѣтственности, который могъ бы сейчасъ же быть примѣненнымъ, ибо принципъ дѣйствія законовъ лишъ на будущее время не имѣетъ силы въ отношеніи процессуальныхъ законовъ. Палата утвердила, однако, свою прежнюю резолюцію. Но искъ противъ Caillaux такъ и не былъ возбужденъ.

---

[1]) О дѣлѣ Caillaux интересныя подробности см. у *Pierre*, op. cit. p. 119—122.

Esmein держится того взгляда, что гражданская отвѣтственность министровъ передъ государствомъ дѣйствующими законами вполнѣ установлена [1]), но осуществленіе ея встрѣчаетъ затрудненіе въ виду отсутствія компетентнаго суда. Того же взгляда придерживается вообще большинство французскихъ писателей [2]).

Въ эпоху третьей республики неоднократно вносились законопроэкты, имѣвшіе цѣлью улучшить положеніе гражданской отвѣтственности.

Въ 1882 году Guichard внесъ законопроэктъ, по которому палаты могли постановить вчать гражданскій искъ противъ министра въ обыкновенныхъ судахъ въ тѣхъ случаяхъ, когда при веденіи государственныхъ дѣлъ онъ нанесъ матеріальный вредъ государству тяжкой провинностью, явившейся послѣдствіемъ неисполненія законовъ или распоряженій правительства. Докладчикъ парламентской коммиссіи Dubost критиковалъ этотъ проэктъ съ точки зрѣнія нарушенія имъ началъ раздѣленія властей, ибо суды должны были бы оцѣнивать правительственные акты министровъ, изъ которыхъ вытекала бы ихъ матеріальная отвѣтственность. Въ 1887 г. депутатъ Rémoiville представилъ проэктъ, въ общихъ чертахъ предлагавшійся уже коммиссіей палаты въ 1882 году (Dubost), по которому разрѣшеніе вопросовъ о гражданской отвѣтственности министровъ въ отношеніи государства предоставлялось особой коммис-

---

[1]) Ст. 151—152 зак. 25 мая 1817 г. и ст. 9 зак. 15 мая 1850 г., а также ст. 1382 гражд. кодекса („Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à l'autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à la réparer"). Примѣненіе здѣсь опредѣленій гражд. законовъ касающихся довѣренности, рекомендовавшееся въ дѣлѣ Caillaux, онъ считаетъ неправильнымъ, такъ какъ при этомъ смѣшиваютъ совершенно различныя отнощенія публичнаго и гражданскаго права.

[2]) *Esmein*, op. c. p. 639. Ср. *Perrin*, p. 122. *Inquinbert*, p. 299. Палаты неоднократно признавали своими резолюціями недостаточность законовъ, касающихся гражданской отвѣтственности министровъ. 5 іюля 1887 г. *сенатъ*, выражая строгое порицаніе актамъ тяжкой небрежности, совершеннымъ министромъ общественныхъ работъ Caillaux, обращалъ вниманіе правительства *на недостаточность существующаго законодательства въ отношеніи министерской отвѣтственности*. 26 іюня 1890 г. *палата депутатовъ* по инициативѣ депутата Bozerian'a постановила слѣдующее: „убѣжденная въ необходимости дополнить существующее законодательство касающееся *гражданской отвѣтственности министровъ установленіемъ компетентныхъ судебныхъ мѣстъ*, палата переходитъ къ очереднымъ дѣламъ". См. *Pierre* Traité de droit polit élect. et parl. p. 122.

сіи, составлявшейся изъ членовъ финансовой коммиссіи сената и бюджетной коммиссіи палаты депутатовъ и изъ предсѣдателя и главнаго прокурора счетнаго суда. Эту систему съ небольшими измѣненіями предлагаетъ также неоднократно цитировавшійся нами французскій писатель Inquinbert въ своей обширной работѣ [1]).

Въ 1895 году было внесено два законопроэкта. Bozérian внесъ проэктъ, построенный на тѣхъ же началахъ, что проэктъ Devaux въ 1832 и проэктъ 1849 года. Палаты могли объявить министра отвѣтственнымъ передъ государствомъ. Онѣ же устанавливали и размѣръ суммъ, которыя онъ обязанъ былъ уплатить. Это взысканіе въ формѣ закона, напоминающее англійскій bill of attainder въ примѣненіи къ разрѣшенію вопросовъ гражданскаго права, совершенно справедливо осуждается всѣми лучшими французскими писателями [2]).

Въ томъ же 1895 г. Gauthier de Clagny внесъ проэктъ, въ которомъ снова предлагалось передать разрѣшеніе вопросовъ о гражданской отвѣтственности министровъ передъ государствомъ обыкновеннымъ судамъ.

Наконецъ въ 1897 г. былъ сообщенъ палатѣ депутатовъ проэктъ, выработанный государственнымъ совѣтомъ, по которому предполагалось вручить разрѣшеніе гражданскихъ исковъ противъ министровъ сенату.

Всѣ эти проэкты не прошли въ палатахъ. Ни одинъ не получилъ силы закона, и до сего времени гражданская отвѣтственность министровъ и особенно эта отвѣтственность ихъ въ отношеніи государства находятся въ неопредѣленномъ положеніи, различно понимаемыя разными писателями [3]). Болѣе или менѣе подробное опредѣленное урегулированіе ея закономъ было бы весьма желательно.

---

[1]) *Inquinbert*, op. cit., p. 312.

[2]) *Esmein*, op. cit, p. 640, называетъ это осужденіе въ формѣ закона „l'application la plus redoutable de la confusion des pouvoirs" и *Duguit*, op. cit., p. 1082, говоритъ, что предложеніе Бозеріана являлось противорѣчащимъ всѣмъ принципамъ права.

[3]) *Lebon*. Das Staatsrecht des französischen Republik., S. 59. (Marquadsen's Handbuch des öffentl. Rechts) говоритъ по этому поводу „Die civilrechtliche Verantwortlichkeit der Minister in Frankreich gegenüber dem Staat nur in der Theorie besteht".

Duguit. Op. cit., p. 1079 возстаетъ противъ господствующаго взгляда, что не существуетъ при современномъ состояніи законодательства судебныхъ

Политическая отвѣтственность министровъ развивалась во Франціи очень медленно. Правда, уже въ законѣ 27 апрѣля 1791 года объ организаціи министерства было постановлено, что министры обязаны давать отчетъ законодательному корпусу всякій разъ какъ онъ потребуетъ этого (ст. 27). Законъ этотъ шелъ еще дальше и давалъ законодательному корпусу право представлять королю свои замѣчанія относительно дѣятельности министровъ и даже объявлять ему, что они потеряли довѣріе націи (ст. 29) [1]). Но какое послѣдствіе должно было имѣть послѣднее заявленіе въ законѣ указано не было. „Это постановленіе, говоритъ Duguit [2]), помимо того, что не имѣло конституціоннаго характера, по мысли собранія отнюдь не налогало на короля законной обязанности увольнять своихъ министровъ согласно вотуму законодательнаго корпуса [3])". Конституція 1791 года, построенная на идеѣ раздѣленія властей, сдѣлала невозможнымъ водвореніе началъ парламентаризма. Эсменъ, указывая, что обыкновенно утверждаютъ, что дѣятелямъ учредительнаго собранія было неизвѣстно функціонированіе парламентаризма въ Англіи, о которомъ знаменитые трактаты Монтескье, Блэкстона и Делольма ничего не упоминаютъ, опровергаетъ этотъ взглядъ, приводя отзывы объ англійскихъ порядкахъ такихъ дѣятелей той эпохи, какъ Сійэсъ и Барнавъ [4]). Отдѣльные члены собранія знали эту систему управле-

---

мѣстъ, компетентныхъ рѣшать вопросы о гражданской отвѣтственности министровъ передъ государствомъ. Если актъ министра тѣсно связанъ съ его административными дѣйствіями, то для рѣшенія дѣла будетъ компетентенъ государственный совѣтъ, если же онъ можетъ быть отдѣленъ отъ послѣднихъ--то компетентны общіе суды. Въ обоихъ случаяхъ есть судьи.

[1]) *Hélie.* Op. cit., p. 224. Loi 27 avril—25 mai 1791 portant organisation du ministère.

[2]) *Duguit.* Droit const., p. 405.

[3]) „Это доказывается, говоритъ *Duguit* (p 406), тѣмъ обстоятельствомъ, что 14 августа, когда учредительное собраніе было призвано окончательно вотировать конституціонныя статьи относящіяся къ министрамъ, на вопросъ депутата *Saint-Martin*'а, приняла ли ревизіонная коммиссія къ разсмотрѣнію предложеніе внесенное наканунѣ и гласящее, что „законодательный корпусъ можетъ заявить королю, что его министры потеряли довѣріе націи", докладчикъ коммиссіи *Thouret* отвѣтилъ: „намъ казалось, что это постановленіе не заслуживаетъ внесенія въ конституціонный актъ, такъ какъ, согласно выраженіямъ декрета, король можетъ оставить министровъ не смотря на заявленіе законодательнаго корпуса; поэтому мы не считаемъ достойнымъ конституціи вносить въ нее такого рода постановленія, которыя не приводятъ ни къ какому исполненію. Послѣ этого отвѣта предложеніе было снято".

[4]) *Esmein.* Op. cit. p. 121.

нія. Но они не хотѣли ея установленія во Франціи, ибо ставили ее въ связь съ подкупностью, царствовавшей въ то время въ Англіи. Одинъ Мирабо горячо стоялъ за этотъ институтъ, заявляя, что министры могутъ хорошо управлять, лишь имѣя за собой большинство законодательнаго корпуса [1]). Но собраніе рѣшительно было противъ такой системы управленія. Къ соображеніямъ теоретическаго характера о необходимости раздѣленія и независимости властей прибавилась также боязнь, чтобы самъ Мирабо не воспользовался своимъ вліяніемъ въ собраніи для полученія министерскаго поста, хотя Мирабо и предлагалъ сдѣлать особое исключеніе для него въ этомъ отношеніи, постановивъ, что депутаты могутъ быть назначаемы министрами кромѣ депутата бальяжа Аіх [2]). Но собраніемъ было принято предложеніе Ланжюине, гласившее, наоборотъ, что ни одинъ депутатъ не можетъ быть назначаемъ министромъ. Правило это вошло впослѣдствіи въ конституцію 1791 г. [3]). По конституціи 1791 г. министры были допущены въ палату [4]), но не въ качествѣ ея членовъ. „Они являлись сюда въ качествѣ лицъ чуждыхъ палатѣ для представленія объясненій, для отвѣтовъ по запросамъ, столь частымъ при сильно развитой подозрительности къ исполнительной власти“ [5]).

Но все же, устанавливая безотвѣтственность монарха и обязанность министровъ контрасигнировать всѣ акты его и быть за нихъ отвѣтственными, а также обязанность министровъ давать палатѣ отчетъ въ своей дѣятельности, конституція 1791 г. представляла много данныхъ для постепеннаго развитія началъ контроля и отвѣтственности, какъ судебной, такъ и политической.

Послѣдующія конституціи до конституціонной хартіи 1814 г. въ этомъ отношеніи были менѣе удачными.

Въ конституціи 1793 года такъ называемые „главные агенты общей администраціи“, исполнявшіе функціи министровъ, не имѣли

---

[1]) Впрочемъ, и онъ не считалъ возможнымъ, чтобы формальный вотумъ недовѣрія могъ имѣть своимъ прямымъ неизбѣжнымъ послѣдствіемъ паденіе министерства.

[2]) *Wells*. Op. cit., p. 87.

[3]) Titre Ш, chap. II, sect. IV, art. 2 (депутаты въ теченіе срока ихъ полномочій и двухъ слѣд. за этимъ лѣтъ не могутъ быть министрами гласитъ эта статья).

[4]) Titre Ш, chap. Ш, sect, IV art. 10.

[5]) *Градовскій*. Гос. право важн. Зап.-Евр. державъ, т. I, стр. 473. (Собр. соч. изд. 1900 г. т. IV).

никакого отношенія къ законодательному корпусу. Они отвѣтственны были только передъ исполнительнымъ совѣтомъ, который имѣлъ право назначать и смѣнять ихъ по своей волѣ. Исполнительный совѣтъ давалъ отчеты законодательному корпусу и былъ допущенъ на засѣданія послѣдняго [1]). Но болѣе или менѣе точно отношенія его къ законодательному корпусу опредѣлены не были. Въ дѣйствительности министры во время господства конвента были поставлены въ полнѣйшую зависимость отъ образованнаго 6 апрѣля 1793 г. комитета общественнаго спасенія, которому они должны были давать подробные отчеты каждые 10 дней. Закономъ 12 жерминаля II года республики должность министровъ была упразднена и управленіе вручено исполнительнымъ коммиссіямъ конвента, обязаннымъ давать отчетъ сначала комитету общественнаго спасенія, а съ паденіемъ Робеспьера ряду комитетовъ, на которые былъ раздѣленъ конвентъ.

Конституція III года республики (1795 г.), построенная болѣе чѣмъ какая-либо другая изъ революціонныхъ конституцій на принципѣ раздѣленія властей, вручила исполнительную власть двумъ органамъ—директоріи и министрамъ. Министры по этой конституціи—чисто административныя лица, агенты директоріи, проводящіе ея политику. Они отвѣтственны передъ директоріей, которая во всякое время можетъ ихъ смѣстить. Директорія не имѣетъ непосредственнаго сношенія съ палатами. Если онѣ требуютъ разъясненій или отчетовъ, то директорія даетъ ихъ письменно. Также письменно сообщаются палатамъ отчеты о доходахъ и расходахъ и проэкты бюджета [2]).

Консульская конституція VIII года республики (1799 г.), выработанная Сійэсомъ, провозгласила консуловъ неотвѣтственными [3]). Никакой правительственный актъ по этой конституціи не можетъ имѣть силы, если онъ не подписанъ министромъ [4]). Не было запрещенія брать министровъ изъ членовъ трибуната или законодательнаго корпуса. Только должность сенаторовъ была объявлена несов-

---

[1]) Const. 1793 art. 75, 76, 77. *Hélie*, op. cit., p. 382.

[2]) Const. du 5 fructidor, an III Art. 148, 161, 162. Ср. замѣчаніи объ исп. власти по этой конституціи у *Hélie*, op. c. p. 472.

[3]) Const. du 22 frimaire, an VIII. Art. 69.

[4]) Ibidem. art. 55.

мѣстимой съ какой-либо иной. Но на дѣлѣ министры при дѣйствіи этой конституціи были простыми исполнительными агентами. Съ палатами они не имѣли сношеній, и даже проэкты законовъ защищались въ палатахъ не ими, а членами государственнаго совѣта. Таково же положеніе вещей было и въ эпоху первой имперіи. Министры всецѣло зависѣли отъ императора. „Ихъ дѣйствія, говоритъ Dupriez, не были подчинены другому контролю кромѣ контроля не подлежавшаго отвѣтственности начальника (императора), отдававшаго имъ приказанія [1]).

Развитіе политической отвѣтственности во Франціи ведетъ свое начало съ 1814 года [2]). Хартія короля Людовика XVIII, постановляя, что министры могутъ быть членами какъ палаты перовъ, такъ и палаты депутатовъ, а также имѣютъ входъ въ обѣ палаты и должны быть выслушаны, когда они этого требуютъ (ст. 34), дала возможность установить постоянныя болѣе или менѣе тѣсныя сношенія министровъ съ палатами. Но хартіей не были опредѣлены условія, въ каковыхъ долженъ былъ осуществляться контроль палатъ за дѣятельностью министровъ. Какъ указываютъ новѣйшіе изслѣдователи—Бартелеми и Боннефонъ, ни король Людовикъ XVIII, ни приближенныя къ нему лица, которымъ поручено было выработать конституціонную хартію, не имѣли ясныхъ представленій о томъ, какъ должны быть опредѣлены при новомъ режимѣ отношенія короля, министровъ и палатъ другъ къ другу. Но во всякомъ случаѣ они не помышляли установить во Франціи парламентарный образъ правленія, заставивъ короля сообразоваться въ выборѣ своихъ министровъ съ взглядами парламентскаго большинства [3]).

Но именно этотъ порядокъ вещей въ силу сложившихся обстоятельствъ начинаетъ постепенно устанавливаться во Франціи въ

---

[1]) *Dupriez*, Les ministres etc. t. II, p. 293.

[2]) О развитіи политической отвѣтственности министровъ см. обширную работу *Duvergier-de-Hauranne*, Histoire du gouvernement parlementaire en France, *Thureau-Dangin*, Histoire de la monarchie de juillet и недавно вышедш. прекрасн. работы *Barthélemy*, L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, 1904. *Bonnefon*, Le régime parlementaire sous la restauration, 1905. *Michon*, Le gouvernement parlementaire sous la restauration, 1905.

[3]) *Bonnefon*, Op. c. p. 81. „L'intention certaine, indiscutable des auteurs de la Charte était de créer, par un acte unilatéral et toujours révocable en principe, une monarchie représentative en France; mais l'idée d'instituer le régime parlementaire n'est, à coup sûr, jamais entrée dans leur esprit".

эпоху реставраціи Бурбоновъ. Этому способствовали самыя различныя обстоятельства: и воспоминанія о пережитыхъ тягостныхъ событіяхъ, столь живыя въ обезпеченныхъ классахъ населенія, выступившихъ на арену политической жизни, и политическіе трактаты ученыхъ и публицистовъ того времени, и положеніе политическихъ партій, и, наконецъ, характеръ короля Людовика XVIII. Большое значеніе имѣло также всеобщее увлеченіе англійскими порядками, вытекавшее, впрочемъ, изъ вышеперечисленныхъ причинъ и ими объяснявшееся. Не желая возвращенія къ деспотизму стараго режима, большинство образованныхъ классовъ разочаровалось и въ радикальныхъ революціонныхъ теоріяхъ и невольно обращало взоры на сосѣднюю страну, которая сумѣла соединить съ уваженіемъ къ историческимъ и монархическимъ началамъ широкое развитіе политической свободы. Прославленная уже Монтескье, Англія вновь становится въ писаніяхъ публицистовъ эпохи реставраціи идеаломъ государственнаго устройства, обезпечивающаго политическую свободу гражданъ. Бенжаменъ Констанъ и особенно Шатобріанъ въ своей, получившей въ то время особую извѣстность работѣ La monachie selon la Charte, много содѣйствовали какъ вообще распространенію политическаго образованія, такъ и установленію парламентаризма во Франціи. Затѣмъ, всѣ главнѣйшія политическія партіи той эпохи выступали съ требованіями установленія парламентарнаго режима—однѣ, какъ либералы, изъ принципіальныхъ соображеній, изъ симпатіи къ этому строю, другія же, какъ консерваторы, изъ практическихъ соображеній. Ультра—консервативная партія, какъ это ни странно, во многомъ содѣйствовала установленію парламентарнаго режима въ началѣ эпохи реставраціи. Будучи болѣе роялистами, чѣмъ король, консерваторы, боясь, чтобы монархъ и его министры не сдѣлали слишкомъ много уступокъ либеральнымъ теченіямъ, требовали назначенія министерства, которое имѣло бы за собой поддержку большинства парламента, т. е. было солидарно съ господствовавшей въ палатахъ консервативной партіей. Вожди этой партіи неоднократно и съ парламентской трибуны, и въ печати, особенно въ эпоху такъ называемой „незамѣнимой“ палаты, гдѣ „ультра“ были въ подавляющемъ большинствѣ, высказывали требованіе о необходимости подчиненія министровъ въ ихъ политикѣ большинству палаты.

Взгляды эти проводились консерваторами исключительно по тактическимъ соображеніямъ [1]). Въ дѣйствительности они, конечно, не имѣли въ виду поддержать развитіе хартіи въ направленіи установленія парламентарныхъ принциповъ. Они стремились къ тому, чтобы захватить власть въ свои руки, сдѣлаться хозяевами положенія и постепенно вернуться къ старому порядку. Для этой цѣли они желали пользоваться всѣми средствами, которыя могли они получить отъ даннаго режима [2]). Но, когда они очутились въ меньшинствѣ въ палатахъ, они стали проводить совершенно иные взгляды. Бартелеми указываетъ, что теорія, которую раньше проповѣдывалъ одинъ изъ вождей этой партіи Лабурдонне, о необходимости министру имѣть поддержку большинства въ палатѣ, не помѣшала ему принять при Карлѣ X министерскій постъ въ министерствѣ Полиньяка, назначенномъ помимо и даже противъ парламентскаго большинства. Но все же то положеніе, что одними изъ первыхъ, требовавшихъ признанія значенія парламентскаго большинства въ дѣлѣ вліянія на управленіе, были консерваторы, очень облегчило водвореніе этого начала, какъ справедливо указываетъ Bonnefon [3]). Что касается другихъ партій той эпохи: либераловъ и такъ наз. доктринеровъ, то онѣ, хотя иногда и противились началамъ парламентаризма, какъ это было напримѣръ въ 1816 году во время „незамѣнимой" палаты, но это было лишь изъ соображеній той же политической тактики, по которой консерваторы защищали ихъ въ то время. Въ общемъ же они всецѣло были за нихъ и дѣятельно поддерживали ихъ въ большинствѣ случаевъ.

Наконецъ, король Людовикъ XVIII также во многомъ содѣйствовалъ развитію парламентаризма. Будучи слабаго характера и видя невозможность личнаго управленія при сложившихся обстоятельствахъ, Людовикъ XVIII, по своему воспитанію и убѣжденіямъ

---

[1]) *Bonnefon*, p. 135. „Si sur tous ces points, les Ultras défendaient les théories libérales, c'était par pure tactique politique".

[2]) *Barthélemy* p. 177. „On prétend que je n'aime pas la Charte, disait Bouville, je suis cependant à cheval desus: mais je ferai tellement courir le cheval q'il en crèvera".

[3]) *Bonnefon*, p. 141. „Quand les doctrines qui, jusqu'à ce moment, avaient passé pour révolutionnaires, reçurent le sceau du royalisme, alors un grand pas fut fait vers la réalisation complète de ces doctrines, et tout ce que les royalistes firent plus tard contre elles, ne put effacer ce qu'ils avaient fait pour elles".

являясь приверженцемъ сильной монархической власти, на дѣлѣ передалъ все управленіе въ руки министровъ. Къ этому его склоняли также его плохое здоровье и природная лѣность. Желая же оправдать свое удаленіе отъ дѣлъ, онъ ссылался на англійскіе порядки, хорошо изученные имъ за пребываніе его въ Англіи во время изгнанія [1]). Къ концу царствованія Людовика XVIII обыкновенно существовавшія министерства пользовались поддержкой большинства. Но министры не уходили въ отставку при неблагопріятныхъ для нихъ вотумахъ палатъ. Только въ тѣхъ случаяхъ, когда палата депутатовъ рѣшительно и неоднократно выступала противъ нихъ, король увольнялъ министровъ. Послѣ ста дней при вторичной реставраціи Бурбоновъ былъ установленъ совѣтъ министровъ, и принципы политической солидарной отвѣтственности признавались съ того времени, какъ непремѣнное условіе управленія [2]).

Со вступленіемъ на престолъ Карла X, желавшаго играть болѣе дѣятельную роль въ государственномъ управленіи, чѣмъ его братъ [3]), начинается борьба палатъ за парламентаризмъ, приведшая въ концѣ концовъ къ революціи 1830 года. Изслѣдователи указываютъ, что характеръ короля имѣлъ здѣсь также очень большое значеніе: Карлъ X былъ убѣжденный послѣдователь консервативной партіи и въ роли короля выступилъ не какъ примиритель интересовъ и безстрастный глава государства, парящій надъ партіями, а какъ человѣкъ партіи [4]). Когда либералы получили преобладаніе въ палатѣ депутатовъ, онъ продолжалъ противиться ихъ вліянію и назначилъ ультра-консервативное министерство Полиньяка. Палата депутатовъ въ знаменитомъ адресѣ 221, прочитанномъ отъ лица палаты 18 марта 1830 Ройе-Колларомъ, въ торжественной формѣ провозгласила основныя требованія парламентаризма. „Хартія, говори-

---

[1]) См. *Barthélemy*, p. 83. *Bonnefon*, p. 121.

[2]) *Dupriez*,, Op. c. t. II p. 298. „Кабинеты являются уже въ видѣ однородныхъ тѣлъ, поскольку позволяетъ довольно неопредѣленное положеніе политическихъ партій въ ту эпоху. Единство и солидарность всѣхъ министровъ считаются необходимыми условіями ихъ существованія.“ Ср. *Barthélemy*, Chap. XV p. 289—293.

[3]) *Bonnefon*, p. 257. „Tout est changé dans le gouvernement, ecrivait Guizot à Barante après la mort de Louis XVIII. Il n'y a plus de ministère; le pouvoir royal a remplacé quant à present le pouvoir ministériel; Villèle était maître et n'est plus qu'un serviteur“.

[4]) *Bonnefon*, p. 263.

лось въ адресѣ, допустила участіе націи въ обсужденіи общихъ нуждъ... оно положительно въ своихъ результатахъ, ибо оно дѣлаетъ постоянное согласіе видовъ правительства съ желаніями народа необходимымъ условіемъ правильнаго хода общественныхъ дѣлъ. Государь! Наша вѣрность, наша преданность вынуждаютъ насъ сказать Вамъ, что этого согласія не существуетъ" и далѣе „королевскія прерогативы даютъ въ руки Вашего Величества средства установить между государственными властями конституціонную гармонію, первое и необходимое условіе силы трона и величія Франціи". При обсужденіи этого адреса министры короля Guernon-Ranville и Montbel, а также представители консервативныхъ партій въ палатѣ опровергали мнѣніе большинства палаты, доказывая, что хартія установила только участіе націи въ законодательствѣ, а не вліяніе на выборъ королемъ своихъ министровъ. „Шестнадцать лѣтъ послѣ изданія хартіи, говоритъ Боннефонъ, истинный характеръ конституціи былъ предметомъ сильнѣйшихъ страстныхъ споровъ. Въ противуположность теоріи роялистовъ, поддерживавшихъ систему ограниченной представительной монархіи, но основанной на принципѣ преобладанія королевской власти, въ общемъ таковой, какую представляли себѣ авторы хартіи, выставлялась теорія парламентаріевъ, стремившихся туманнымъ и неопредѣленнымъ положеніямъ хартіи придать смыслъ, точно согласующійся съ ихъ доктринами и благопріятный преобладанію власти, вышедшей изъ общественнаго мнѣнія" [1]).

Іюльская революція разрѣшила вопросъ въ смыслѣ благопріятномъ для послѣдняго мнѣнія. Въ царствованіе Людовика Филиппа Орлеанскаго парламентарная монархія во Франціи окончательно упрочилась. Duguit называетъ періодъ іюльской монархіи классическимъ періодомъ парламентаризма во Франціи [2]). Министерскіе кабинеты поддерживались, дѣйствительно, всегда большинствомъ палаты и падали, лишившись его поддержки. Но такъ какъ партій въ палатѣ было множество, то большинство являлось почти всегда коалиціоннымъ. При хаотическомъ состояніи партій король пользовался значительной свободой при выборѣ министровъ. Будучи весьма дѣятельнымъ и опытнымъ въ государственныхъ дѣлахъ, король оказывалъ вообще значительное вліяніе на ходъ управ-

---

[1]) *Bonnefon*, p. 318.

[2]) *Duguit*, Droit const. p. 408.

ленія. Но при этомъ онъ уважалъ принципы парламентаризма и старался не выступать открыто противъ большинства палатъ или министровъ, пользуясь лишь своимъ моральнымъ авторитетомъ. Во всякомъ случаѣ онъ далеко не оправдывалъ формулы Тьера „король царствуетъ, но не правитъ", поддерживавшейся послѣднимъ именно въ эту эпоху. Самъ Тьеръ, два раза призванный на постъ главы кабинета, принужденъ былъ всякій разъ отказываться отъ власти вслѣдствіе сопротивленія короля его проэктамъ. Начиная съ 1840 г., Гизо, наиболѣе сходившемуся съ королемъ въ существенныхъ вопросахъ правительственной политики, удалось составить и въ палатахъ болѣе или менѣе сильную коалицію консервативныхъ партій, и полная гармонія, установившаяся между королемъ, министерствомъ и парламентскимъ большинствомъ, дала возможность кабинету Гизо держаться до революцію 1848 года, когда агитація либеральныхъ партій въ пользу расширенія избирательнаго права привела къ перевороту и установленію республики. „Революція 1830 г. была произведена, говоритъ Duguit, во имя парламентарнаго режима, правила котораго были нарушены королемъ Карломъ X, и имѣла своимъ результатомъ установленіе парламентарной монархіи. Революція 1848 г. была произведена противъ парламентарной монархіи во имя народнаго голосованія и повела къ исчезновенію парламентарнаго режима и установленію всеобщаго голосованія" [1]).

Эпоха іюльской монархіи замѣчательна теоретическими опредѣленіями роли монарха и министровъ въ парламентарной монархіи. Къ этой эпохѣ относится прежде всего, какъ мы знаемъ, извѣстная формула Тьера [2]).

Въ засѣданіяхъ палаты депутатовъ 27, 28 и 29 мая 1848 г. имѣли мѣсто знаменитыя пренія о роли монарха между Тьеромъ съ

---

[1]) *Duguit*, p. 408.

[2]) Свою теорію Тьеръ высказалъ впервые, впрочемъ, еще въ первомъ нумерѣ основаннаго имъ журнала National—3 янв. 1830 года. „Король царствуетъ, а страна управляетъ, говоритъ онъ здѣсь, вотъ хартія. Король не управляетъ и не правитъ, онъ царствуетъ. Царствовать—есть нѣчто очень возвышенное и очень трудное для пониманія нѣкоторыхъ монарховъ, но чудесно понимаемое англійскими королями... Король царствуетъ, министры правятъ, палаты обсуждаютъ. Коль скоро управленіе становится плохимъ, король или палаты низвергаютъ министерство плохо правящее, и палаты предлагаютъ свое большинство, какъ листъ кандидатовъ" (въ министры).

одной стороны, развивавшимъ свою теорію, отрицающую всякую активную роль монарха въ управленіи, и Гизо, защищавшимъ право монарха быть и при парламентарномъ образѣ правленія дѣйствительной и активной частью правительственной власти. Монархъ, по Гизо, можетъ стремиться проводить въ управленіи свои взгляды, но при этомъ необходимо, чтобы онъ нашелъ министровъ, которые приняли бы отвѣтственность за нихъ и могли бы проводить ихъ, не лишаясь поддержки парламентскаго большинства, при чемъ необходимо, чтобы въ палатахъ всѣ дѣйствія правительства являлись бы, какъ дѣйствія министровъ, чтобы министры покрывали монарха, и его личность, его акты въ палатахъ не подвергались обсужденію. „Тронъ не является, говорилъ Гизо возражая Тьеру въ засѣданіи 29 мая, кресломъ, запертымъ на ключь, чтобы никто не могъ на него сѣсть и чтобы предупредить этимъ узурпацію. Это кресло занимаетъ разумная и свободная личность, у которой есть свои идеи, чувства, желанія, требованія. Обязанность этой королевской особы... править въ соглашеніи съ другими властями при ихъ согласіи, одобреніи и поддержкѣ. Обязанность королевскихъ совѣтниковъ стараться заставить восторжествовать около короны тѣ же идеи, тѣ же мѣры, ту же политику, которыя они хотятъ и могутъ заставить восторжествовать въ палатахъ. Вотъ конституціонное правленіе не только единственно истинное, единственно законное и единственно конституціонное, но и единственно достойное, потому что необходимо, чтобы мы имѣли относительно короны, какъ мы требуемъ отъ нея относительно насъ, ту же увѣренность, что она надѣта на разумное и свободное существо, съ которымъ мы можемъ входить въ сношенія, а не на инертную и безполезную машину, существующую только для того, чтобы занимать мѣсто, которое заняли бы другіе, если бы ея не было... Утверждать, что положеніе „король не можетъ дѣлать зла“ означаетъ, что онъ ничего не можетъ дѣлать, и что безотвѣтственность короля влечетъ за собой его ничтожество, значитъ страннымъ образомъ забывать о достоинствѣ и моральной свободѣ человѣческой личности, хотя бы и помѣщенной на тронъ и окруженной совѣтниками, отвѣчающими за ея акты“ [1]).

---

[1]) См. *Guizot*, Memoires pour servir à l'histoire de mon temps. Paris. 1867, t. VIII p. 84. О преніяхъ въ палатѣ см. *Hervieu*, Les ministres, leur rôle et leurs attributions. Paris 1893 p. 167 et suiv. Ср. *Esmein*, p. 130. „Можно находить эту

Республика 1848 года, провозглашая отвѣтственность президента (68 ст.), тѣмъ самымъ какъ бы дѣлала невозможнымъ водвореніе парламентарной системы управленія. Но съ другой стороны, установляя, что министры имѣютъ доступъ въ палату и должны быть выслушаны всякій разъ какъ они этого требуютъ (ст. 69) и, что всѣ акты президента, за исключеніемъ тѣхъ, которыми назначаются и отзываются министры, имѣютъ силу лишь если они скрѣплены министрами (ст. 67), она какъ бы переносила отвѣтственность за управленіе на послѣднихъ [1]). Первоначально президентъ Людовикъ-Наполеонъ назначилъ министровъ изъ среды большинства законодательнаго корпуса. Но уже въ своемъ посланіи отъ 31 октября 1849 г. онъ требовалъ для себя права выбирать министровъ по своему желанію и лично руководить правленіемъ. Собраніе не воспротивилось этимъ притязаніямъ президента. Но когда въ январѣ 1851 г. противъ министровъ назначенныхъ президентомъ собраніемъ было вотировано недовѣріе, то послѣдніе подали въ отставку, и президентъ эту отставку принялъ. Но онъ не взялъ членовъ новаго кабинета изъ состава парламентскаго большинства, а назначилъ министрами лицъ безъ опредѣленной политической окраски, назвавъ кабинетъ дѣловымъ, переходнымъ. Послѣдній дѣйствительно яв-

---

концепцію (Гизо) менѣе простой, чѣмъ первую (Тьера); можно утверждать, что это новое усложненіе въ системѣ и безъ того достаточно сложной, но нельзя утверждать, чтобы она была несовмѣстима съ парламентарнымъ правленіемъ, всѣ существенные принципы котораго она уважаетъ." Приблизительно въ ту же эпоху извѣстный ученый *Гелло* выдвинулъ третью теорію. „Король, говорилъ онъ, вліяетъ на правительство, но не управляетъ" (*Hello*. Du régime constitutionnel, 1848 t. II, p. 196). Но вліять на правительство значитъ именно активно выступать въ государственной дѣятельности. Гелло поэтому ближе къ Гизо, чѣмъ къ Тьеру.

[1]) Съ одной стороны стремились провести въ государственномъ управленіи начало раздѣленія властей въ наиболѣе чистомъ видѣ, а съ другой склонялись къ парламентаризму. *Clos*, op. c. p. 75 указываетъ, что въ дебатахъ, предшествовавшихъ утвержденію конституціи, „всѣ ораторы, и даже знаменитый авторъ „Демократіи въ Америкѣ" (Токвилль), имѣвшій случай видѣть въ Соедин. Штатахъ функціонированіе противуположной системы, принимали какъ аксіому идею, что министры должны пользоваться поддержкой законодательнаго собранія и оставлять свой постъ, лишившись ея". Но какъ согласить съ этимъ требованіе ст. 68, чтобы президентъ былъ отвѣтственъ за всѣ правительственные и административные акты, въ которыхъ онъ принимаетъ участіе? Конституція была выработана плохая, справедливо говоритъ Duguit (op. c. p. 408).

лялся переходнымъ въ томъ смыслѣ, что облегчилъ президенту совершеніе задуманнаго имъ переворота.

Конституція второй имперіи 1852 г. опредѣленно исключала парламентарное правленіе. Она объявила императора отвѣтственнымъ, министровъ же поставила въ положеніе простыхъ его агентовъ. „Министры зависятъ только отъ главы государства, гласила ст. 13 конституціи. Они отвѣтственны каждый только за акты, касающіеся его управленія. Между ними нѣтъ солидарности". Министры не могли быть членами законодательнаго корпуса и не имѣли входа въ него. Проэкты законовъ представлялись, какъ и въ эпоху первой имперіи, членами государственнаго совѣта. Законодательный корпусъ не имѣлъ права ни принимать петицій, ни предавать министровъ суду. И то и другое присваивалось исключительно сенату. Никогда Франція не была такъ далека отъ парламентарнаго правленія, говоритъ Эсменъ [1]).

Но самъ Наполеонъ III былъ принужденъ впослѣдствіи подъ давленіемъ общественнаго мнѣнія вернуться къ этой системѣ управленія. Рядъ законовъ, изданныхъ въ періодъ отъ 1860 до 1870 г.г., далъ палатамъ право контроля за дѣятельностью министровъ и возможность вліять на правительственную политику [2]). Новые конституціонные законы, изданные 21 мая 1870 г., постановляютъ, что министры рѣшаютъ дѣла въ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ императора. Они отвѣтственны. Они могутъ быть членами палатъ и имѣютъ въ нихъ доступъ [3]). Но по прежнему удерживалась отвѣтственность императора передъ народомъ, къ которому онъ всегда могъ апеллировать [4]).

Эта отвѣтственность главы монархическаго государства на дѣлѣ была неосуществима. Конституція не указывала, какимъ образомъ она должна совершаться. Очевидно имѣлся въ виду плебисцитъ, народное голосованіе относительно извѣстныхъ мѣръ предпринимаемыхъ императоромъ, при чемъ возбужденіе вопроса о примѣненіи плебисцита зависѣло отъ послѣдняго. Но въ случаѣ неблаго-

---

[1]) *Esmein*, Op. c. p. 137.

[2]) См. объ этомъ *Berton*, L'évolution constitutionnelle du second empire, 1900.

[3]) *Hélie*, Op. c. p. 1323 et s. Senatus—consulte du 21 mai 1870. fixant la constitution de l'empire Titre IV, art. 19 et. 20.

[4]) Senatus-consulte du 21 mai 1870 Titre IV art. 13. „L'Empereur est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel".

пріятнаго для императора исхода плебисцита, каковы должны были быть послѣдствія? Объ этомъ конституція умалчивала [1]).

Послѣ паденія имперіи національнымъ собраніемъ, созваннымъ въ Бордо 13 Февраля 1871 г., исполнительная власть была вручена одному изъ членовъ собранія Тьеру съ титуломъ „главы исполнительной власти". „Онъ будетъ отправлять свои функціи подъ авторитетомъ національнаго собранія и при содѣйствіи министровъ, которыхъ онъ выберетъ и надъ которыми будетъ предсѣдательствовать, гласилъ декретъ собранія. Тьеръ соединилъ такимъ образомъ въ своихъ рукахъ власть главы государства и главы министерскаго кабинета Эта организація предлагалась еще при обсужденіи конституціи 1848 года Греви [2]) и защищалась извѣстнымъ писателемъ Prevost Paradol'емъ въ его знаменитой книгѣ La France nouvelle [3]), оказавшей, по свидѣтельству французскихъ ученыхъ, вообще большое вліяніе на выработку конституціонныхъ законовъ 1875 года. На практикѣ ея примѣненіе оказалось неудачнымъ. Хотя законъ 31-го августа 1871 года (предложенный депутатомъ Rivet, а потому носившій названіе „constitution Rivet") далъ Тьеру титулъ президента республики, учредилъ совѣтъ министровъ и опредѣлилъ, чтобы министры подписывали акты президента и были отвѣтственны передъ національнымъ собраніемъ, а Тьеръ назначилъ вице-президента совѣта, обязаннаго замѣнять президента въ случаѣ его отсутствія, но парламентарное правленіе не могло упрочиться. Въ виду того, что Тьеръ являлся депутатомъ и при томъ депутатомъ, избраннымъ въ 27 департаментахъ, онъ не желалъ лишиться права входа въ собраніе и голоса въ немъ и устраниться отъ активной дѣятельности, не желалъ походить на парламентарнаго короля, которому въ своей теоріи онъ отводилъ ничтожную бездѣятельную роль. Онъ всегда являлся въ палату при обсужденіи всякаго болѣе или менѣе важнаго вопроса и пользовался своимъ ораторскимъ дарованіемъ для торжества своей политики. Желая ослабить его личное вліяніе, собраніе въ законѣ

---

[1]) *Perrin*, Op. c. p. 59. „Belle promesse, formule brillante, flatterie sans conséquence envers le principe de la souveraineté nationale de nul effet pratique, telle était donc la responsabilité du président, plus tard de l'empereur, que la Constitution de 1852 proclamait de si solennelle façon; véritable trompe—l'oeil pour le peuple français, que ne compensait même pas une responsabilité pénale ministérielle solidement établie".

[2]) *Esmein*, Op. c. p. 315. Въ 1875 г. Наке и въ 1894 г. Гобле предлагали установленіе подобной же системы (См. *Esmein*, ibidem).

[3]) 1868, p. 102 et s.

13 марта 1873 года опредѣлило, что президентъ долженъ сноситься съ собраніемъ письменно посредствомъ посланій, и интерпелляціи должны быть обращаемы только къ министрамъ. Но въ исключительныхъ случаяхъ президентъ могъ все же выступать въ собраніи. Для этого требовалось, однако, чтобы онъ заранѣе посланіемъ извѣстилъ о своемъ желаніи выступить. Послѣ его рѣчи засѣданіе немедленно закрывалось. Обсужденіе ея могло имѣть мѣсто лишь въ слѣдующемъ засѣданіи. Президентъ могъ отвѣчать и на интерпелляціи, но только относящіяся къ внѣшней политики, на относящіяся же къ внутреннимъ дѣламъ—только тогда, когда совѣтъ министровъ предварительно заявлялъ, что онѣ относятся къ общей политикѣ правительства. 24 мая 1873 года обсужденіе интерпелляціи касающейся общей политики вызвало вотумъ собранія неблагопріятный для президента, и онъ вышелъ въ отставку.

Положеніе, длившееся съ 1871 до 1873 г., было явно ненормально. Собраніе, неоднократно расходившееся во взглядахъ съ президентомъ въ вопросахъ политики управленія, не рѣшалось, однако, идти противъ него изъ боязни потрясеній государственнаго организма при перемѣнѣ главы государства. Съ другой стороны и президентъ въ роли главы кабинета не чувствовалъ себя вполнѣ свободно по тѣмъ же соображеніямъ о необходимости, какъ главѣ государства, поддерживать устойчивость въ центрѣ государственной власти [1]).

Тьера на посту президента смѣнилъ маршалъ Макъ-Магонъ, не бывшій депутатомъ и не вмѣшивавшійся столь активно въ управленіе, какъ Тьеръ. 20 ноября 1873 года собраніе вручило ему власть на 7 лѣтъ (такъ наз. законъ о септеннатѣ). Въ 1875 году были, наконецъ, вотированы нынѣ существующіе конституціонные законы.

Нынѣ существующая республика—есть республика парламентарная. Президентъ является отвѣтственнымъ лишь въ уголовномъ порядкѣ и то только за государственную измѣну. Политически же онъ пользуется полнѣйшей безотвѣтственностью. По ст. 3 констит.

---

[1]) См. объ эпохѣ правленія Тьера *Lefebvre*. Etude sur les lois constitutionnelles de 1875. Paris. 1882, p. 1—11. *Градовскій*, Французская конституція (собр. соч. изд. 1902 г. т. V, стр. 512 и сл.). *Esmein*, Op. c., p. 431 et s. „L'expérience montra, говоритъ Esmein (p. 441) toute la portée de cet axiome politique: la responsabilité parlementaire ne peut pas résider à la fois dans le titulaire du pouvoir exécutif et dans ses ministres. L'une exclut l'autre pratiquement."

закона 25 февраля 1875 г. „объ организаціи государственныхъ властей“ всѣ акты президента должны быть контрасигнированы министрами, и французскіе писатели утверждаютъ, что только одинъ актъ президента, а именно—его прошеніе объ отставкѣ, свободенъ отъ этой подписи, какъ чисто личное дѣйствіе [1]). Если актъ президента касается нѣсколькихъ министерствъ, то онъ подписывается нѣсколькими министрами, при чемъ министръ, къ вѣдомству котораго ближе всего относится этотъ актъ, подписываетъ первымъ.

Министры составляютъ совѣтъ. О немъ опредѣленно упоминаетъ ст. 7 конст. закона 25 февраля 1875 г., постановляя, что въ случаѣ ваканціи президентскаго поста до выбора новаго президента исполнительной властью облекается совѣтъ министровъ. Министры солидарно отвѣтственны передъ палатами за общую политику правительства и индивидуально каждый за свои личные акты. Нѣкоторые французскіе писатели [2]) высказываютъ мнѣніе, что эти опредѣленія ст. 6 конст. закона 25 февраля 1875 г. являются письменнымъ законнымъ закрѣпленіемъ парламентарнаго режима во Франціи, но съ этимъ врядъ ли возможно согласиться. Устанавливая политическую и солидарную отвѣтственность министровъ, законъ этотъ дѣйствительно существенно облегчаетъ водвореніе парламентаризма, но самаго парламентаризма не вводитъ, ибо въ немъ не установляется обязанности министровъ имѣть поддержку большинства въ палатахъ и обязанности президента назначать министрами именно такихъ лицъ, которыя этой поддержкой пользуются. Это правило, составляющее сущность парламентаризма, во Франціи покоится, также какъ и въ Англіи и въ парламентарныхъ монархіяхъ континента Европы, на соглашеніяхъ и обычаемъ принятыхъ началахъ, правда прочно укоренившихся и строго соблюдаемыхъ, но не получившихъ правового признанія и закрѣпленія въ законахъ.

На практикѣ правило, что министры должны имѣть довѣріе большинства палаты депутатовъ, строго соблюдается. Палата можетъ вотировать недовѣріе или порицаніе кабинету либо отдѣльному министру. Она можетъ выразить свое неодобреніе министерству и иными способами: непринятіемъ закона внесеннаго министрами, либо вообще рѣшеніемъ извѣстнаго вопроса въ иномъ духѣ, чѣмъ

---

[1]) *Duguit*, p. 1047; *Esmein*, p. 621.

[2]) См. *Dupriez*, Op. c., t. II, p. 331.

предлагаетъ кабинетъ. Министерство обязано уйти въ отставку, если рѣшенія палатъ неблагопріятныя для него касаются болѣе или менѣе важныхъ вопросовъ внутренней или внѣшней политики, и особенно, если оно предварительно объявитъ извѣстный вопросъ кабинетнымъ вопросомъ (question de cabinet), т. е. такимъ, въ зависимость отъ рѣшенія котораго кабинетъ ставитъ свое существованіе. Во Франціи въ большинствѣ случаевъ министерства свергаются вотумомъ перехода къ очереднымъ дѣламъ, слѣдующимъ за обсужденіемъ интерпелляцій къ министрамъ. По свидѣтельству Clos [1]), министерство, потерпѣвшее пораженіе по законопроэкту, имѣющему политическое значеніе, обязано уйти въ отставку, но оно можетъ остаться, если будутъ отвергнуты предлагаемые имъ экономическіе или гражданскіе законы.

Большія разногласія вызываетъ среди французскихъ писателей вопросъ, должны ли министры, оставшіеся въ меньшинствѣ въ сенатѣ, покинуть свой постъ. Законъ говоритъ, что министры отвѣтственны „передъ палатами". Въ силу этого опредѣленія закона, по мнѣнію нѣкоторыхъ писателей, слѣдуетъ, что и верхняя палата можетъ свергать министерскіе кабинеты наравнѣ съ палатой депутатовъ. Особенно отстаиваетъ этотъ взглядъ извѣстный проф. бордосскаго университета Леонъ Дюгьи [2]). Противуположнаго мнѣнія придерживается Эсменъ [3]), считая, что текстъ закона, установилъ лишь общіе принципы парламентаризма. Согласно же общимъ правиламъ парламентарнаго режима какъ на его родинѣ въ Англіи, такъ и во всѣхъ странахъ, принявшихъ эту систему управленія, только одна нижняя палата имѣетъ право свергать министровъ. Если бы конституціонные законы имѣли въ виду дать это право и сенату, то они опредѣленно упомянули бы объ этомъ нововведеніи въ учрежденіи сената. Кромѣ того право свергать министерство должно быть соединено съ правомъ правительства распускать палату, которой присвоено право своими вотумами вліять на судьбу кабинета. Сенатъ же не можетъ быть распущенъ. Для рѣшенія даннаго вопроса имѣетъ большое значеніе практика парламентской

---

[1]) *Clos.* Op. c., p. 94.

[2]) *Duguit*, Droit const. p 1070 et S. „Le sénat a les mêmes droits que la chambre et peut comme elle renverser les ministères". Изъ прежн. писат. того же мнѣнія *Glasson* и *Saint-Giron.* См. также *Perrin*, p 44. *М. М. Ковалевскій*, Общее конст. право, стр. 356.

[3]) *Esmein*, Op. c., p. 624 et s. et supplément. Также *Clos*, p. 83.

жизни. Законы устанавливаютъ лишь политическую отвѣтственность министровъ и право контроля обѣихъ палатъ за политикой послѣднихъ, но не обязанность ихъ удалиться, лишившись поддержки палатскаго большинства. На практикѣ во Франціи бывали случаи, когда кабинеты, лишившись довѣрія сената, уходили въ отставку. Такъ напримѣръ въ 1890 г. министерство Тирара и въ 1896 г. министерство Буржуа. Нерѣдко министры ставили передъ сенатомъ вопросъ о довѣріи, и еще 9-го ноября 1905 года президентъ совѣта министровъ Рувье просилъ довѣрія сената по поводу закона объ отдѣленіи церкви отъ государства. Поэтому слѣдуетъ признать, что, хотя по общему правилу практикой присвоено право свергать кабинеты палатѣ депутатовъ, но въ отдѣльныхъ случаяхъ и сенатъ можетъ этимъ правомъ воспользоваться, особенно, если въ палатѣ депутатовъ большинство поддерживающее министровъ не крѣпкое, а сенатъ рѣшительно выступаетъ противъ кабинета [1]).

Палаты осуществляютъ контроль за дѣятельностью министровъ при помощи запросовъ и парламентскихъ слѣдственныхъ коммиссій. Что касается запросовъ, то во Франціи выработалось два различныхъ ихъ вида: простые вопросы (questions) и интерпелляціи (interpellations). Простые вопросы министрамъ для освѣдомленія членовъ палаты о тѣхъ или другихъ дѣйствіяхъ либо фактахъ были признаны впервые конституціей 1791 г. (см. ст. 10 этой конст.). Съ III года республики и до 1814 года право предлагать министрамъ вопросы отсутствуетъ, такъ какъ министры не имѣли входа въ палаты. Возникнувъ со времени изданія хартіи, это право получаетъ особое развитіе въ эпоху іюльской монархіи и второй республики и, временно исчезнувъ въ конституціи 1852 года, снова появляется въ концѣ существованія второй имперіи. Существующіе конституціонные законы 1875 г. не содержатъ никакихъ опредѣленій, касающихся запросовъ министрамъ. Право дѣлать министрамъ вопросы и возбуждать интерпелляціи, вытекая изъ принципа министерской отвѣтственности, находитъ свое урегулированіе въ регламентахъ палатъ [2]).

---

[1]) Въ этомъ смыслѣ см. *Lefebvre*, Etude sur les lois constitutionnelles de 1875. Paris. 1882, p. 166. Ср. *Котляревскій* Конст. государство, стр. 201.

[2]) Règlement du sénat, chap. VII, art. 75—85. Règlement de la chambre des députés, chap. VI, art. 39—49. *Moreau et Delpech*, Les règlements des assemblées législatives. Paris 1907, t. II, pp. 206, 236. О правѣ вопросовъ министрамъ и правѣ интерпелляціи см. *Pierre*, Op. c., p. 783 et s., 790 et s.

Для обращенія къ министрамъ съ простымъ вопросомъ не требуется никакихъ особыхъ формальностей. Необходимо лишь, чтобы членъ палаты предлагающій вопросъ заранѣе сообщилъ министру его содержаніе и согласился съ нимъ о днѣ, въ который министръ даетъ отвѣтъ. Необходимо, чтобы министръ былъ согласенъ отвѣчать на вопросъ. Въ случаѣ отказа министра вопросъ не можетъ быть поставленъ. Это правило прямо установлено 81 ст. регламента сената и строго соблюдается палатой депутатовъ, хотя въ регламентѣ послѣдней подобное опредѣленіе отсутствуетъ. Вопросъ имѣетъ форму діалога между членомъ палаты его внесшимъ и министромъ. Другіе члены палаты при этомъ не могутъ выступать. Лицо внесшее вопросъ не можетъ говорить болѣе двухъ разъ. Говоря второй разъ послѣ разъясненій министра, оно должно быть по возможности краткимъ. Вопросы вносятся въ началѣ или въ концѣ засѣданія, чтобы не прерывать порядка дня. Разъясненіемъ министра вопросъ исчерпывается и дальнѣйшаго теченія не имѣетъ. Ни общихъ преній, ни какихъ-либо вотумовъ по поводу него не бываетъ. Но всякій членъ палаты можетъ въ письменной формѣ внести предложеніе о превращеніи вопроса въ интерпелляцію и въ случаѣ, если палата согласится на это, то вопросъ, становясь интерпелляціей, проходитъ всѣ стадіи, необходимыя для послѣдней [1]).

Интерпелляціи во Франціи наиболѣе употребительное средство для осуществленія политической отвѣтственности министровъ и для сверженія министерскихъ кабинетовъ. Тогда какъ вопросы англійскаго происхожденія, институтъ интерпелляцій чисто французскій. Учредительное собраніе декретомъ 21 іюня 1791 г. постановило, что министры допускаются въ засѣданія палаты, чтобы быть всегда готовыми получать приказанія собранія и давать необходимыя разъясненія. Регламентъ законодательнаго собранія является эмбріономъ настоящей процедуры интерпелляцій, говоритъ Пьеръ. „Когда министры будутъ присутствовать въ собраніи, гласилъ регламентъ, никакой членъ кромѣ президента палаты ни въ коемъ случаѣ не

---

[1]) При обсужденіи бюджета могутъ быть поставлены вопросы министрамъ, бюджеты которыхъ обсуждаются. Эти вопросы не влекутъ за собой вотума палаты, но въ нихъ могутъ принимать участіе всѣ члены палаты, и они ставятся не въ началѣ и концѣ засѣданій, а во время обсужденія бюджета того министерства, къ главѣ котораго они направлены *Rosegger*, Interpellationsrecht, S. 99. Anm. 3. *Pierre*, p. 789.

можетъ непосредственно обращаться къ нимъ съ интерпелляціей, но вопросы, на которые желали бы получить разъясненія различные члены, должны быть предлагаемы предсѣдателю, который предварительно обращается къ собранію, чтобы узнать, желаетъ ли оно, чтобы министръ далъ отвѣтъ".

Въ послѣдующихъ конституціяхъ, устранявшихъ министровъ отъ палатъ, не было условій для осуществленія интерпелляцій. И въ эпоху реставраціи, собственно говоря, этотъ институтъ не получилъ примѣненія. Различные запросы къ министрамъ не заканчивались какимъ-либо вотумомъ, хотя влекли иногда за собой общіе дебаты въ палатахъ.

Происхожденіе интерпелляцій во Франціи надо отнести къ эпохѣ іюльской монархіи. Впервые 5-го ноября 1830 года депутатъ Mauguin внесъ въ палату депутатовъ интерпелляцію, относившуюся къ внѣшней политикѣ Франціи. Въ эпоху іюльской монархіи интерпелляціи вносились затѣмъ неоднократно. Въ засѣданіи 5 марта 1834 года палата постановила, что для осуществленія права интерпелляціи требуется, чтобы палата разрѣшила послѣднюю, и чтобы она назначила срокъ для отвѣта на нее и дебатовъ по ней. Но интерпелляціи въ эту эпоху заканчивались всегда почти простымъ вотумомъ перехода къ очереднымъ дѣламъ. Pierre насчитываетъ лишь три случая мотивированныхъ переходовъ, слѣдовавшихъ за интерпелляціями [1]). Впервые право интерпелляцій было болѣе или менѣе опредѣленно урегулировано въ регламентѣ палаты во время второй республики въ 1849 г. Было опредѣлено, что интерпелляціи должны быть подаваемы письменно президенту палаты, что палата назначаетъ день для отвѣта и дебатовъ по интерпелляціи, и что интерпелляціи могутъ заканчиваться мотивированнымъ вотумомъ палаты. Въ 1852 г. право интерпеляціи исчезаетъ, появляясь вновь въ декретѣ 19-го января 1867 г. и сенатусъ-консультѣ 8-го сентября 1869 г., изданныхъ въ эпоху перехода второй имперіи къ либеральнымъ учрежденіямъ.

Въ настоящее время регламентами палатъ и парламентской практикой [2]) установлены слѣдующія правила для интерпелляцій:

---

[1]) *Pierre*, Op. c. p. 791.

[2]) *Pierre*, p. 792 „Le droit d'interprellation n'est pas inscrit dans les lois constitutionnelles actuellement en vigueur, mais il existe en vertu du principe de la responsabilité ministérielle".

Интерпелляція состоитъ въ томъ, что одинъ или нѣсколько членовъ палаты могутъ обратиться къ отдѣльному министру или министерскому кабинету съ запросомъ либо по поводу общаго направленія политики правительства (въ этомъ случаѣ обыкновенно интерпелляція обращается къ предсѣдателю совѣта министровъ), либо по поводу какого-нибудь отдѣльнаго опредѣленнаго дѣйствія или факта. Объекты интерпелляціи могутъ быть самые разнообразные. Принято только, что министры запрашиваются лишь относительно тѣхъ дѣйствій, за которыя они отвѣтственны. Интерпелляція вносится въ письменной формѣ, при чемъ въ общихъ существенныхъ чертахъ указывается объектъ ея. Она подается президенту палаты, который прочитываетъ ее собранію и предлагаетъ назначить срокъ для отвѣта и дебатовъ по ней. Срокъ этотъ назначается безъ преній по существу интерпелляціи, при чемъ для интерпелляцій, касающихся внутренней политики, онъ не долженъ быть дольше одного мѣсяца со времени внесенія интерпелляціи. Послѣднее введено въ интересахъ меньшинства [1]). Дебаты по интерпелляціи, касающейся внѣшней политики, могутъ быть отложены и на болѣе долгій срокъ.

Президенту палаты принадлежитъ цензура за содержаніемъ интерпелляцій. Онъ долженъ устранять изъ нихъ оскорбительныя выраженія и не допускать внесенія интерпелляціи антиконституціоннаго содержанія. Въ назначенный палатой срокъ министръ, къ которому обращена интерпелляція, даетъ объясненія по ней, а затѣмъ открываются общіе дебаты по предмету затронутому интерпелляціей, въ которыхъ можетъ принимать участіе всякій членъ палаты. Интерпелляція является безличной въ томъ смыслѣ, что, если членъ палаты ее внесшій отказывается поддерживать ее, то она можетъ быть поддержана всякимъ другимъ членомъ палаты и при этомъ продолжаетъ свое теченіе съ той стадіи, въ которой она была оставлена предшествовавшимъ членомъ. Въ отличіе отъ простыхъ вопросовъ министрамъ интерпелляція всегда имѣетъ санкцію. Она всегда заканчивается вотумомъ палаты, вотумомъ перехода къ порядку дня (ordre du jour). Этотъ вотумъ можетъ быть простымъ (ordre du jour pur et simple) или соединеннымъ съ извѣстными соображеніями, пожеланіями, мнѣніями палаты, носящимъ названіе мотивированнаго перехода къ очереднымъ дѣламъ (ordre du jour

---

[1]) *Esmien*, Op. c. p. 781.

motivé). Въ мотивахъ послѣдняго прямо или косвенно выражается одобреніе или неодобреніе дѣйствій министровъ, и изъ нихъ бываетъ видно, пользуется или нѣтъ довѣріемъ палаты министерство или отдѣльный министръ. При неблагопріятномъ для министровъ вотумѣ они въ силу принятыхъ началъ парламентаризма уходятъ въ отставку. Простой вотумъ перехода къ очереднымъ дѣламъ имѣетъ значеніе выраженія недовѣрія министерству, если оно возражаетъ противъ него и требуетъ иного. Мотивированные вотумы перехода подаются президенту палаты въ письменной формѣ. При голосованіи вотумовъ простой вотумъ всегда имѣетъ преимущество. Остальные голосуются въ порядкѣ ихъ внесенія или въ томъ порядкѣ, который предварительно будетъ принятъ палатой. Регламенты палатъ постановляютъ, что вопросъ о порядкѣ голосованія вотумовъ перехода можетъ быть переданъ на обсужденіе бюро палаты [1]). При этомъ въ регламентѣ сената этотъ порядокъ признанъ обязательнымъ, въ случаѣ если его требуетъ правительство. Но на практикѣ, по свидѣтельству Duguit, эти послѣднія правила не имѣютъ примѣненія [2]). Министръ можетъ отказаться отвѣчать на интерпелляцію, но авторъ интерпелляціи имѣетъ право предложить палатѣ вотировать резолюцію, порицающую министра за его отказъ. Запросы обращаются только къ членамъ правительства. Члены палаты не могутъ интерпеллировать другъ друга. Нѣсколько интерпелляцій, касающихся одного и того же вопроса, могутъ по постановленію палаты быть соединены.

Вопросы и интерпелляціи во Франціи очень часты. Но, тогда какъ постановка вопроса зависитъ отъ согласія министра отвѣчать на него и не влечетъ за собой вотума палаты, оцѣнивающаго дѣятельность министровъ, интерпелляція въ силу того, что каждый отдѣльный членъ палаты можетъ по любому вопросу вызвать дебаты о дѣятельности правительства и вотумъ, такъ или иначе оцѣнивающій ее, сдѣлалась очень опаснымъ оружіемъ противъ правительства, и примѣненіе интерпелляцій много содѣйствовало неустойчивости министерствъ во Франціи [3]).

---

[1]) Регл. пал. деп. ст. 44, регл. сената ст. 83.

[2]) *Duguit*, Op. c. p. 917.

[3]) Перечень всѣхъ французскихъ министровъ до 1895 г. см. въ интересной книгѣ *Muel*'я Gouvernements, ministères et constitutions de la France de 1789 a 1895, 5 éd. Paris, 1895.

Для смягченія дѣйствія этого страшнаго оружія, которымъ во многихъ случаяхъ въ палатахъ сильно злоупотребляютъ, предлагались различныя мѣры: установленіе требованія, чтобы интерпелляція вносилась не однимъ, а нѣсколькими депутатами, чтобы разсмотрѣніе вотумовъ палаты по интерпелляціямъ обязательно отсылалось въ бюро, наконецъ, чтобы былъ назначенъ только одинъ опредѣленный день въ недѣлю для разсмотрѣнія интерпелляцій [1]). Послѣдній путь былъ въ недавнее время избранъ палатою депутатовъ, которая неоднократно, начиная съ 1897 года, постановляла, что въ данную сессію будетъ посвящаться интерпелляціямъ одинъ день въ недѣлю, а именно пятница [2]),

Кромѣ интерпелляцій, являющихся главнымъ средствомъ для сверженія министерствъ, парламентская практика установила также, что непринятіе того порядка дня, который предлагается правительствомъ, равносильно выраженію недовѣрія послѣднему и влечетъ за собой уходъ министерства [3]). Все это въ связи съ дезорганизаціей французскихъ политическихъ партій [4]) дѣлаетъ крайне неустойчивыми министерскіе кабинеты [5]).

---

[1]) *Esmein*, Op. c. p 784.

[2]) *Duguit*, Op. c. p. 915 указываетъ, что данная практика палаты повела къ злоупотребленіямъ со стороны министерства Combes (1902—1905 г.). Правительство при внесеніи интерпелляціи ему непріятной, обращалось къ палатѣ съ просьбой, чтобы данная интерпелляція обсуждалась послѣ другихъ. Правительственное большинство палаты соглашалось на это. Но, такъ какъ интерпелляцій всегда бывало множество, а для обсужденія ихъ предоставлялась одна лишь пятница, то нарушалось постановленіе регламента объ обсужденіи интерпелляціи о внутренней политикѣ не позже 1 мѣсяца и попирались права меньшинства, при чемъ часто за окончаніемъ сессіи интерпелляція нежелательная для министерства такъ и не обсуждалась.—Не смотря на это, слѣдуетъ замѣтить, что и само министерство Комба, пускавшееся на эти штуки, все же не избѣжало участи большинства другихъ кабинетовъ. Оно пало все же вслѣдствіе интерпелляціи о доносахъ въ арміи, внесенной депутатами Guyot и Villeneuve.

[3]) См. *Frisch*, p. 162.

[4]) О франц. партіяхъ см. *Лоуэлль*, Правительства и политическія партіи въ госуд. Западн. Европы. Рус. пер., изд. 1905 г. и *Dupriez*. Op. c. t. II, p. 432 et suiv. VI.—Contrôle des Chambres sur l'action des Ministres. По словамъ Dupriez, интерпелляціи во Франціи пользуются глубокимъ недовѣріемъ общественнаго мнѣнія, видящаго въ нихъ одни злоупотребленія и печальные результаты.

[5]) По таблицамъ, приложеннымъ къ работѣ *Muel*'я, видно, что отъ 1870 до 1894 г. во Франціи смѣнилось 35 министерскихъ кабинетовъ. Изъ нихъ

Парламентскія слѣдственныя коммиссіи (les commissions d'enquête parlamentaire) во Франціи не устанавливаются ни конституціонными законами, ни даже регламентами палатъ и суть всецѣло дѣло практики и обычая [1]). Въ виду этого вопросы о предѣлахъ власти этихъ коммиссій и ихъ функціонированіи часто являются спорными въ теоріи и ведутъ къ недоразумѣніямъ на практикѣ. Первыя законодательныя собранія временъ великой революціи: учредительное собраніе, законодательное собраніе, конвентъ неоднократно пользовались учрежденіемъ коммиссій изъ своей среды для разслѣдованія тѣхъ или иныхъ вопросовъ управленія. Но закономъ учрежденіе этихъ коммиссій не было урегулировано, и злоупотребленія со стороны ихъ своей властью и вмѣшательство въ самое управленіе особенно во времена конвента, привели къ тому, что конституція III года республики прямо запретила учрежденіе такихъ коммиссій (art. 45 et 67). Съ этого времени и до эпохи реставраціи не встрѣчается учрежденія парламентскихъ слѣдственныхъ коммиссій. Во время реставраціи, хотя ни конституціонной хартіей, ни законами право учрежденія такихъ комиссій не предусматривалось, но онѣ иногда назначались для разслѣдованія дѣйствій правительства либо по поводу петицій, подававшихся въ палаты частными лицами, либо по поводу вопроса о возбужденій обвиненія палатой противъ министра [2]). Но болѣе или менѣе твердое установленіе и развитіе практика учрежденія парламентскихъ слѣдственныхъ коммиссій получила, равно какъ и практика интерпелляцій, въ эпоху іюльской монархіи. Писатели той эпохи Гелло и Росси признаютъ уже право учрежденія парламентскихъ коммиссій существеннымъ правомъ палатъ [3]).

Въ настоящее время право учрежденія слѣдственныхъ коммиссій признается неоспоримымъ правомъ палатъ, вытекающимъ какъ изъ ихъ контрольныхъ, такъ и законодательныхъ правъ. Коммиссіи эти учреждаются для трехъ цѣлей: провѣрки правильности парла-

---

большинство ушло вслѣдствіе неблагопріятныхъ вотумовъ палаты депутатовъ по поводу интерпелляцій. Ср. *Perrin*, p. 100.

[1]) О парл. слѣдств. коммиссіяхъ см. *Pierre*, Op. c. p. 678—714.

[2]) См. *Bonnefon*, Op. c. p. 165, *Barthélemy*, Op. c. p. 246—251.

[3]) *Hello*, Du régime constitutionnel, t. II, p. 118 et s. *Rossi*, Cours de droit constitutionnel, t. IV, p. 152. „Les enquêtes sont un fait presque nouveau chez nous".

ментскихъ выборовъ, ознакомленія съ тѣмъ или инымъ вопросомъ по которому палаты имѣютъ въ виду изданіе закона, и болѣе детальное ознакомленіе съ дѣятельностью той или иной части администраціи въ цѣляхъ осуществленія парламентскаго контроля и министерской отвѣтственности. Предметы коммиссіи могутъ быть самые разнообразные [1]). Каждая палата можетъ устанавливать коммиссію изъ своей среды путемъ отдѣльной резолюціи. Но коммиссіи учреждаются иногда и въ законодательномъ порядкѣ. Случаи назначенія коммиссій довольно часты, особенно въ палатѣ депутатовъ [2]). Въ виду отсутствія законодательныхъ опредѣленій положеніе коммиссій, какъ мы уже говорили, неодинаково понимается въ теоріи и на практикѣ. Эсменъ [3]), напримѣръ, высказываетъ тотъ взглядъ, что коммиссіи не имѣютъ права непосредственно сноситься съ административными и судебными учрежденіями и требовать отъ нихъ представленія нужныхъ коммиссіямъ письменныхъ документовъ, ибо это нарушило бы принципъ раздѣленія властей. Коммиссіи могутъ сноситься только съ министрами, а послѣдніе, если найдутъ это непротивнымъ закону, могутъ разрѣшить чиновникамъ выдать необходимые документы. Дюгьи [4]) же, наоборотъ, считаетъ, что чиновники обязаны безусловно являться по вызову коммиссіи и доставлять всѣ необходимыя ей свѣдѣнія и документы. Въ противномъ случаѣ они, по его мнѣнію, нарушаютъ свой служебный долгъ и могутъ даже быть подвергнуты дисциплинарной отвѣтственности.

На практикѣ въ прежнее время министры иногда противились всякому сношенію коммиссій съ чиновниками, какъ это имѣло мѣсто напримѣръ въ 1842 году [5]), но въ эпоху третьей республики, какъ можно видѣть изъ ряда примѣровъ приведенныхъ у Pierre'a, правительство признавало всегда вообще право коммиссій допрашивать чиновниковъ и требовать у нихъ нужные для коммиссіи документы, хотя въ отдѣльныхъ случаяхъ и возникали иногда не-

---

[1]) *Pierre*, Op. c. p. 678 „ces enquêtes peuvent être ordonnées sur toutes les questions qui intéressent le pays".

[2]) Перечень различныхъ коммиссій, учреждавшихся съ 1830 до 1892 г., см. у *Pierr*'a Op. c. p. 678, примѣчаніе.

[3]) *Esmein*, Op. c. p. 788.

[4]) *Duguit*, Op. c. p. 921.

[5]) См. *Pierre*. Op. cit. p. 694.

доразумѣнія. Относительно же частныхъ лицъ Эсменъ и Дюгьи согласны, что показанія ихъ коммиссіи зависятъ отъ ихъ доброй воли (de la bonne volonté publique). Хотя коммиссіи нерѣдко допрашиваютъ какъ чиновниковъ, такъ и частныхъ лицъ подъ присягой, писатели считаютъ, что качество свидѣтеля, его обязанности, отвѣтственность и привиллегіи, каковыя признаются за свидѣтелями въ судѣ, къ лицамъ, допрашиваемымъ парламентскими коммиссіями, непримѣнимы. Это же мнѣніе высказалъ бордосскій судъ въ своемъ рѣшеніи отъ 28 іюля 1878 года [1]).

Вопросы, остающіеся неясными въ осуществленіи парламентскихъ слѣдственныхъ коммиссій, разрѣшаются на практикѣ почти всегда въ пользу палатъ. Это легко объясняется принятіемъ началъ парламентаризма и при томъ осуществленіемъ ихъ въ такихъ условіяхъ политической жизни, при которыхъ министерства свергаются съ чрезвычайной легкостью.

Разсматривая положеніе политической отвѣтственности министровъ во Франціи, необходимо указать, что на дѣлѣ министры тамъ находятся въ большой зависимости отъ палаты депутатовъ. Послѣдняя сдѣлалась почти всемогущей, подобно палатѣ общинъ въ Англіи. Но тогда какъ въ Англіи развитіе политической жизни идетъ къ тому, что центромъ всей государственной дѣятельности становится кабинетъ, министры, которые въ силу господства въ парламентѣ лишь двухъ большихъ организованныхъ партій, будучи вождями послѣднихъ, прозываются къ власти, когда ихъ партія имѣетъ большинство въ палатѣ, и все время, пока большинство это не перемѣнится, дружно поддерживаются имъ и являются почти всемогущими [2]), во Франціи, наоборотъ, въ силу существованія мно-

---

[1]) Эсменъ считаетъ, что коммиссіи, разслѣдующія правильность производства парламентскихъ выборовъ, имѣютъ судебныя полномочія, и лица, допрашиваемыя этими коммиссіями, дожны имѣть качество свидѣтеля на судѣ, котораго не имѣютъ лица, допрашиваемыя иными коммиссіями. Но рѣшеніе бордосскаго суда было направлено какъ разъ противъ лица, допрашивавшагося коммиссіей по разслѣдованію выборовъ.

[2]) См. весьма интересную книгу шведскаго ученаго *Fahlbeck*'а, La constitution Suédoise et le parlementarisme moderne, Paris 1905, p. 165—179. „Le cabinet est à l'heure actuelle le véritable Souverain de l'Angleterre" (p. 173). Будучи всемогущимъ съ правовой точки зрѣнія, англійскій парламентъ, говоритъ Фальбекъ, на дѣлѣ пользуется меньшей властью, чѣмъ какое-либо другое современное представительное собраніе. Парламентъ испыталъ ту же

жества партіи и необходимости въ виду этого образованія такъ называемыхъ коалиціонныхъ министерствъ, послѣднія подвергаются придирчивому контролю различныхъ группъ, составляющихъ поддерживающее ихъ большинство и, осаждаемыя со всѣхъ сторонъ какъ противниками, такъ и союзниками, ежедневно могутъ остаться въ меньшинствѣ и лишиться своихъ постовъ. „На дѣлѣ законодательныя функціи являются, по словамъ Бартелеми [1]), не болѣе какъ побочными въ современныхъ французскихъ палатахъ. Палата депутатовъ въ особенности первой своей заботой поставила контроль за исполнительной властью, и этимъ контролемъ она злоупотребила настолько, что поработила эту власть. Она не съумѣла ограничиться тѣмъ, чтобы сотрудничать съ исполнительной властью въ опредѣленіи общаго направленія политики. Она желала односторонне проводить свои идеи. Она желала управлять одна. Она не ограничилась даже этимъ. Она занялась мельчайшими деталями исполненія законовъ. Назначенія чиновниковъ вводятся въ ея компетенцію; все должно дѣлаться въ ея залѣ. Она не совѣтуетъ, она приказываетъ. Это она — высшій руководитель администраціи. Ея власть простирается на всѣ дѣла, на всѣ интересы, на всѣхъ гражданъ. Мы до-

---

судьбу, которая постигла нѣкогда абсолютнаго монарха. Онъ уступилъ власть, вырванную по кусочкамъ у послѣдняго, кабинету, и кабинетъ, неизвѣстный писанной конституціи, на дѣлѣ отправлаетъ не только прерогативы королевской власти, но и бо́льшую часть власти парламента. Во многомъ власть эта осуществляется вполнѣ свободно, и контроль парламента сводится къ минимому. Причина этому та, что англійскій парламентаризмъ есть правленіе партій, въ основѣ котораго лежитъ довѣріе большинства, тѣсно сплоченнаго. Правительство, состоя изъ лучшихъ людей этого большинства, всецѣло облечено его довѣріемъ. Большинство и не думаетъ надоѣдать ему мелочнымъ надзоромъ, а меньшинство не чувствуетъ въ томъ надобности (p. 170).

Болѣе другихъ отраслей подлежитъ контролю финансовое управленіе. Что касается иностранной политики, то она всецѣло въ рукахъ кабинета. Королевѣ Викторіи стоило большого труда сохранить за собой право быть освѣдомленной о внѣшней политики, но парламентъ не можетъ претендоватъ даже на это, обязанный довольствоваться тѣмъ, что министръ соблаговолитъ сообщить палатамъ въ видѣ синей книги (собраніе документовъ, относящихся къ внѣшней политикѣ) (p. 173) ср. *Low*. The governance of England. Во Франціи кромѣ сообщенія палатамъ документовъ практика интерпелляцій съ общими дебатами во многомъ освѣщаетъ какъ внутреннюю, такъ и внѣшнюю политику, что для послѣдней впрочемъ врядъ-ли всегда бываетъ желательно.

[1]) *Barthélemy*. Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes. 1907. p. 681, ср. *Dupriez*, op. c. t. II, p. 397.

шли до того предѣла, который Бенжаменъ Констанъ называлъ „ужасной дорогой парламентскаго всемогущества“.

Дюгьи приходитъ даже къ такому заключенію, что Франція не осуществляетъ парламентарнаго режима, который долженъ быть, говоритъ онъ, основанъ на равенствѣ законодательной и исполнительной властей „Политическій перевѣсъ принадлежитъ исключительно парламенту, а въ парламентѣ—палатѣ депутатовъ“ [1]). Главнымъ дефектомъ французской системы управленія этотъ ученый считаетъ ничтожность власти президента республики. Конституціонные законы 1875 г. установили его власть, какъ власть представителя (representant) націи, наравнѣ съ властью парламента, но практика низвела его до роли чисто номинальнаго главы государства. Хотя, по свидѣтельству Эсмена [2]), президентъ формально не такъ связанъ въ своихъ дѣйствіяхъ, какъ англійскій король, хотя по закону онъ иногда „можетъ дѣйствовать одинъ“ и даже предсѣдательствуетъ иногда въ совѣтѣ министровъ, но, какъ неоднократно указывалось изслѣдователями политической жизни и государственными людьми Франціи, въ дѣйствительности его роль, его значеніе и вліяніе на ходъ дѣлъ значительно ниже, чѣмъ таковые же англійскаго короля [3]). Дюгьи объясняетъ это тѣмъ, что въ основѣ власти

---

[1]) *Duguit*, Droit const. p. 410 „Sans être expréssement violée, la constitution de 1875 est déformée: elle établissait un régime parlementaire; nous vivons sous une sorte de régime oligarchique où la toute puissance appartient à un groupe (вѣрнѣе нѣсколькимъ соединеннымъ въ коалицію группамъ) de politiciens“.

[2]) *Esmein*. p. 498„ Président de la République française participe activement au gouvernement dont il est le chef: il préside le conseil des ministres et aucun texte, pas plus que l'usage ne lui interdit de donner audience personnelle aux ambassadeurs et ministres des puissences étrangères“.

[3]) Бывшій президентъ *Казиміръ Перье* въ своемъ письмѣ, помѣщенномъ въ газетѣ *Le Temps* 12 февраля 1905 г., заявлялъ, что президентъ изъ всѣхъ полномочій ему предоставленныхъ можетъ свободно и самостоятельно осуществлять лишь одно: „предсѣдательство на національныхъ торжествахъ“.

Извѣстно изреченіе *Мэна* „старые короли Франціи царствовали и правили; конституціонный король, по Тьеру, царствуетъ, но не правитъ; президентъ Соединенныхъ Штатовъ правитъ, но не царствуетъ; президенту же французской республики дано въ удѣлъ и не царствовать и не править“. Приведя эти слова Мэна, Clos не соглашается съ ними, говоря (p. 111), что президентъ по конституціи 1875 г. осуществляетъ всѣ тѣ правительственныя пре-

президента нѣтъ никакого соціальнаго элемента, способнаго обезпечить ему политическій авторитетъ. Онъ не имѣетъ той моральной силы, которой обладаетъ наслѣдственный монархъ, а кромѣ того система избранія его палатами дѣлаетъ его зависимымъ отъ послѣднихъ.

Но правильнѣе думать, что причиной тутъ служатъ не отсутствіе ореола, окружающаго власть монарха, каковое не помѣшало президенту Сѣв.-Амер. Штатовъ играть значительную роль въ управленіи, и не способъ избранія президента, а тѣ условія политической жизни, въ которыхъ живетъ третья французская республика. „Если власть президента была чрезмѣрно ослаблена, то причину этого слѣдуетъ искать не столько въ постановленіяхъ конституціонныхъ законовъ, говоритъ Дюпріэ, сколько въ политическомъ положеніи Франціи и въ ошибкахъ, допущенныхъ партіями и людьми“ [1]).

Бартелеми, развивая ту же мысль, указываетъ, что власть президента потеряла въ своемъ фактическомъ значеніи вслѣдствіе того, что первые президенты своимъ образомъ дѣйствій заставили смотрѣть на эту власть, какъ на низшую по отношенію къ палатамъ. Президентъ Макъ-Магонъ, вступивъ въ конфликтъ съ палатами, распустилъ въ 1877 году палату депутатовъ и назначилъ консервативное, роялистически настроенное министерство. Но выборы дали

рерогативы, которыя присваиваются монарху въ парламентарныхъ государствахъ, „il préside et n'est pas sans action sur la marche des affaires publiques“. Но, какъ указываетъ *Barthélemy* въ своей обширной работѣ, „Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes“, всѣ аттрибуты власти, при помощи которыхъ президентъ выступаетъ передъ парламентомъ, какъ представитель національнаго суверенитета, какъ равная власть, вышли изъ употребленія. Таковы: отсрочка и роспускъ палаты депутатовъ и право требовать вторичнаго разсмотрѣнія палатами законопроэктовъ. Посланія президента палатамъ также не играютъ никакой роли, и президентъ обычно пользуется ими лишь для выраженія своей благодарности палатамъ за избраніе (p. 678). И *Duguit*, Op. c. p. 412 говоритъ, что безсиліе президента, хотя и не является конституціонной истиной „vérité constitutionnelle“, но есть истина фактическая „la vérité de fait“ Ср. также *Paul Lafitte*, Le suffrage universel et le régime parlementaire, 1888, p. 167. *Dupriez*, Op. c. t. II, p. 358—372.

[1]) *Dupriez*, t. II, p. 360, *Moreau*. „Pour le régime parlementaire“, Paris. 1903. p. 217. „Nulle part on ne trouve l'équivalent du Président français, si incolore, si insignifiant“.

большинство, противное его политикѣ. Президенту оставалось или уступить, или удалиться.—Онъ предпочелъ первое. Изъ этого конфликта президентская власть вышла побѣжденной, ослабленной и авторитетъ ея уменьшеннымъ. Слѣдующій президентъ Жюль Греви употребилъ всѣ свои силы, чтобы сдѣлать должность президента менѣе замѣтной. Онъ желалъ быть наиболѣе корректнымъ главой парламентарнаго государства и при томъ такимъ, какъ понималъ его Тьеръ и его школа, не выступающимъ активно въ государственномъ управленіи [1]). Такимъ образомъ, какъ мало активная роль первыхъ англійскихъ королей Ганноверской династіи во многомъ содѣйствовала развитію парламентаризма въ Англіи, такъ неумѣлыя дѣйствія Макъ-Магона и устраненіе отъ всякой активной дѣятельности Греви послужили къ еще бо́льшему умаленію роли главы государства въ республиканской Франціи.

Президентъ присутствуетъ на совѣщаніяхъ министровъ, которыя носятъ въ этихъ случаяхъ названіе совѣта министровъ въ отличіе отъ собраній, происходящихъ въ отсутствіе президента, носящихъ названіе совѣта кабинета. По свидѣтельству Пьера, президентъ не предсѣдательствуетъ на собраніяхъ министровъ. Предсѣдательствованіе всегда остается въ рукахъ предсѣдателя совѣта министровъ, руководящаго преніями и собирающаго голоса. Эсменъ говоритъ, что президентъ также и не голосуетъ, ибо онъ не долженъ проводить своей политики. Но, если онъ не предсѣдательствуетъ и не голосуетъ, то что же онъ тамъ дѣлаетъ спрашиваетъ Дюгьи? Положеніе президента въ совѣтѣ министровъ не ясно въ виду того, что функціонированіе этого учрежденія не регламентировано закономъ, и обсужденіе въ немъ дѣлъ не подлежитъ гласности, но по всему видно, что роль президента тамъ весьма незначительная.

Моральное вліяніе президента въ отношеніи министровъ свелось также почти на ничто. „Лишенный всякаго авторитета по отношенію къ своимъ министрамъ, президентъ, по словамъ Дюпріэ, одинаково безсиленъ какъ поддержать ихъ, такъ и препятствовать имъ въ ихъ политикѣ [2]). Въ виду разрозненности партій президентъ

---

[1]) *Barthélemy,* Op. c. p. 672. „Il voulut apprendre à la France le pouvoir impersonnel“.

[2]) *Dupriez,* Op. c. t. II, p. 369.

могъ бы вліять довольно значительно въ отношеніи назначенія министерскихъ кабинетовъ, но и здѣсь онъ выступаетъ крайне рѣдко, по большей части предоставляя наиболѣе крупнымъ партіямъ согласиться относительно желательныхъ имъ лицъ. Поэтому можно сказать, что политической отвѣтственности министровъ передъ главою государства во Франціи почти не существуетъ.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Исторія и современное положеніе министерской отвѣтственности въ Германіи.

Хотя такъ называемая „Священная римская имперія германскаго народа“ въ различныя эпохи своего существованія представляла существенно различный государственно-правовой характеръ, при чемъ права императора все болѣе и болѣе ограничивались постепенно возраставшимъ значеніемъ мѣстныхъ властителей—Landesherren, но все же, по крайней мѣрѣ съ правовой точки зрѣнія, императоръ до самаго прекращенія существованія имперіи въ 1806 году являлся высшей инстанціей, и ему могли быть приносимы жалобы на монарховъ территорій, на которыя распадалась имперія. Древнее германское право не признавало основного принципа новыхъ монархическихъ государствъ—безотвѣтственности монарха. Самъ императоръ являлся отвѣтственнымъ и могъ быть судимъ пфальцграфомъ рейнскимъ или коллегіей курфюрстовъ [1]). Тѣмъ болѣе остальные монархи. Они юридически считались подчиненными имперіи и императору, какъ ея главѣ. Въ случаѣ нарушенія ими правъ и привиллегій, присвоенныхъ сословіямъ какой-либо области, сословныя собранія Landstände имѣли право жалобы на нихъ въ высшіе суды имперіи рейхскаммергерихтъ и рейхсгофратъ. Также и въ случаѣ нарушенія этихъ правъ и слугами монарха, его чиновниками возможно было обратиться къ защитѣ имперскихъ

---

[1]) См. стр. 44 настоящей работы; также *Frisch*, Кар. IX, § 26, S. 110 f.

судовъ. Но при при этомъ требовалось, чтобы предварительно сословныя собранія обратились къ Landesherr'у съ жалобой на дѣйствія его чиновниковъ, съ просьбой отмѣнить ихъ дѣйствія, исправить ущербъ ими нанесенный или даже предать ихъ суду и наказанію. Въ случаѣ если Landesherr отказывался исполнить просьбу, то этимъ самымъ онъ становился соучастникомъ своихъ чиновниковъ, и сословныя собранія получали право обратиться къ имперскимъ судамъ съ жалобой на него (но не на чиновниковъ).

Въ нѣкоторыхъ областяхъ кромѣ того было присвоено сословнымъ собраніямъ право приносить монарху жалобы на злоупотребленія его чиновниковъ (Beschwerderecht, das Recht gravamina einzureichen).

Извѣстный нѣмецкій государственный дѣятель Штейнъ въ своемъ письмѣ къ ганноверскому министру Мюнстеру отъ 20 октября 1814 года говоритъ, что право это было присвоено раньше всѣмъ германскимъ сословнымъ представительнымъ собраніямъ. Оно возникло въ XIV столѣтіи и вытекло вмѣстѣ съ другими правами собраній изъ права сословій соглашаться на взиманіе налоговъ. При помощи его Landstände неоднократно возставали противъ различныхъ произвольныхъ дѣйствій Landesherr'овъ и ихъ чиновниковъ. „Существуютъ и примѣры, говоритъ Штейнъ, что сословныя собранія требовали наказанія недостойныхъ министровъ и достигали этого. Въ Саксоніи по ихъ требованію былъ осужденъ канцлеръ Крелль, въ Вюртембергѣ Фонъ-Гревеницъ, еврей и тайный совѣтникъ Зюссъ и позднѣе графъ Монтмартинъ“ [1]).

Въ законодательствѣ нѣкоторыхъ странъ—Баваріи, Вюртемберга, Австріи—сословіямъ прямо присвоено было право обвинять чиновниковъ передъ монархомъ за нарушеніе конституціи и сословныхъ правъ и требовать суда надъ ними [2]).

Но всѣ эти права сословныхъ собраній не давали реальныхъ гарантій противъ произвола монарховъ и ихъ министровъ. Что касается права жалобъ и права обвиненія чиновниковъ, то въ виду

---

[1]) *Pertz*, Das Leben des Ministers von Stein, Bd. IV, Buch 8. S. 134. Цит. у *Frisch*'а (S. 50) и *Pistorius*'а (S. 10). [Писторіусъ указываетъ, что обвиненіе противъ Зюсса было возбуждено не сословіями, а Landes—Administrator'омъ Герцогомъ Карломъ Рудольфомъ. Кромѣ того Зюссъ не былъ чиновникомъ и, какъ еврей, и не могъ быть имъ, а являлся частнымъ совѣтникомъ герцога].

[2]) *Frisch*, S. 50, 51.

того, что всегда они приносились монарху и всецѣло отъ воли послѣдняго зависѣло разрѣшеніе дѣла, при постепенно возросшемъ значеніи монархической власти и безсиліи сословій, они потеряли всякое значеніе[1]). Также и право перенести дѣло на разрѣшеніе имперскихъ судовъ вышло изъ употребленія. Многіе изъ монарховъ выговорили для себя неподсудность этимъ судамъ, другіе по просту не подчинялись ихъ рѣшенію. Наконецъ во многихъ областяхъ самыя Landstände исчезли, не созываемыя болѣе монархами или прямо уничтоженныя послѣдними. Такимъ образомъ, ко времени распаденія Германской имперіи, можно сказать, что эти старыя права сословій уже почти не существовали.

Во время совѣщаній на Вѣнскомъ конгрессѣ о проэктѣ новой союзной организаціи германскихъ земель было предложено между прочимъ организовать союзный судъ Bundesgericht съ правами старыхъ имперскихъ судовъ, но это предложеніе было отвергнуто представителями южныхъ государствъ—Баваріи и Вюртемберга, боявшимися умалить этимъ свои суверенныя права[2]).

Въ нотѣ отъ 14 ноября 1814 г. было признано необходимымъ предоставить Landständen германскихъ государствъ лишь право жалобъ монарху на чиновниковъ „особенно въ случаяхъ лихоимства, а также и при злоупотребленіяхъ всякаго рода“[3]).

Развитіе началъ министерской отвѣтственности имѣетъ мало связи съ древними правами сословій жаловаться на чиновниковъ монарха и обвинять ихъ передъ мѣстными и имперскими судами. Министерская отвѣтственность въ Германіи устанавливается со введеніемъ въ германскихъ государствахъ конституціоннаго образа правленія. Всѣ отдѣльныя германскія конституціи провозглашаютъ основныя начала отвѣтственности министровъ. Во всѣхъ мы встрѣчаемъ признаніе принципа безотвѣтственности монарха и обязанность высшихъ чиновниковъ государства, непосредственно подчи-

---

[1]) Штейнъ по этому поводу говоритъ въ письмѣ къ Мюнстеру: „Das ganze Institut (das Recht gravamina einzureichen und zu dolieren) ist ein geistloses Machtwerk an dem kein Vernünftiger teilnehmen mag und statt auf den Geist der Nation zu wirken ihn nur noch mehr herabwürdigt“.

[2]) *Градовскій*, Германская конституція. Ч. I. Историческій очеркъ германскихъ союзныхъ учрежденій въ XIX вѣка Спб. 1875, стр. 21.

[3]) *Iacob*, Die Ministerverantwortlichkeit nach preussischem und Reichsstaatsrecht. Diss. Rostock, 1903. S. 15.

ненныхъ монарху, въ однихъ государствахъ носящихъ званіе министра, а въ другихъ называющихся какъ либо иначе, подписывать его правительственные акты и быть отвѣтственными за нихъ[1]). Кромѣ того устанавливается отвѣтственность этихъ чиновниковъ и за ихъ должностную дѣятельность вообще[2]).

Что касается отвѣтственности министровъ передъ народнымъ представительствомъ, то въ германскихъ государствахъ существуетъ какъ особая судебная отвѣтственность, возбуждаемая ландтагами въ особомъ порядкѣ, такъ и политическая отвѣтственность министровъ передъ ландтагами. Обратимся сначала къ разсмотрѣнію перваго вида отвѣтственности.

За исключеніемъ обоихъ Мекленбурговъ, до сихъ поръ сохранившихъ старую сословную организацію, и вольныхъ городовъ—республикъ—Гамбурга, Бремена и Любека, имѣющихъ совершенно своеобразное государственное устройство, а также двухъ княжествъ Ангальта и Липпе[3]), всѣ остальныя государства содержатъ въ своихъ конституціяхъ или особыхъ законахъ, спеціально изданныхъ на этотъ предметъ, болѣе или менѣе подробныя опредѣленія относительно особой министерской отвѣтственности, возбуждаемой представительными собраніями. Эта отвѣтственность, хотя въ различныхъ государствахъ представляетъ тѣ или иныя особенности, въ общемъ, по мнѣнію наиболѣе компетентнаго изслѣдователя исторіи и современнаго положенія даннаго института въ нѣмецкихъ государствахъ Теодора Писторіуса, въ большинствѣ государствъ

---

[1]) Прус. конст. 1850 г. ст. 43, 44; Баварск. конст. 1818 г. § 1 и законъ объ отвѣтственности министровъ 1848 г. ст. 4—7; Вюрт. конст. 1819 г. § 4, 51; Сакс. 1831 г. § 4, 43; Баденск. 1818 г. § 5, 67 g. Аналогичныя постановленія другихъ германскихъ конституцій см. у *Stoerk'a*, Handbuch der deutschen Verfassungen, Leipzig. 1884.

О контрасигнированіи см. стр. 48 прим. первой части настоящей работы, а также *Freiherr von Loën* Das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung nach dem Staatsrecht Preussens und des Deutschen Reichs. Diss. Borna.—Leipzig 1907.

[2]) См. напр. Бав. конст. Tit. X, § 4; Вюрт. § 52; Сакс. § 42; Гессенск. § 109 и др.

[3]) См. *Gundlach*, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit und ihre Gestaltung in den deutschen Einzelstaaten. 1904, S. 59. См. также *Marquadsen's*. Handbuch d. oeffentl. Rechts. Bd. III, Hlbb. II, Abtheilungen 1. и 3. 1884 статьи *Büsing'a* о Мекленбургахъ, *Pietscher'a* объ Ангальтѣ, *Falkmann'a* о Липпе, *Wolffson'a* о Гамбургѣ, *Klügmann'a* о Любекѣ и *Sievers'a* о Бременѣ.

носитъ несомнѣнно уголовно-правовой характеръ. Первыя нѣмецкія конституціи находились въ этомъ отношеніи подъ сильнымъ вліяніемъ французскихъ идей и французскаго законодательства, неизмѣнно трактовавшихъ эту отвѣтственность, какъ уголовно-правовой институтъ. Писторіусъ указываетъ, что хартія 1830 года оказала большое вліяніе въ вопросахъ объ отвѣтственности министровъ на вышедшія около того времени германскія конституціи. Съ 30-хъ годовъ нѣмецкая наука начинаетъ заниматься разработкой вопроса о министерской отвѣтственности въ конституціонныхъ государствахъ [1]), и воззрѣнія нѣкоторыхъ ученыхъ отразились въ законодательствахъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ. Въ частности взгляды извѣстнаго государствовѣда Моля имѣли долгое время много приверженцевъ какъ въ наукѣ, такъ и въ законодательныхъ собраніяхъ, вырабатывавшихъ законы сюда относящіеся. Моль же, какъ извѣстно, понималъ судебную отвѣтственность министровъ, какъ уголовно-правовой институтъ. Проэктъ закона объ отвѣтственности имперскихъ министровъ, представленный въ 1848 году франкфуртскому національному собранію и оказавшій впослѣдствіи большое вліяніе на законодательства нѣкоторыхъ государствъ, былъ выработанъ извѣстнымъ ученымъ криминалистомъ Миттермайеромъ, понимавшимъ также этотъ институтъ, какъ особую уголовно-правовую отвѣтственность [2]).

---

[1]) *Esselborn*, Die Ministerverantwortlichkeit im Grossherzogtum Hessen. Diss. Leipzig. 1902, S. 12. „Erst nach 1830 bemächtigte sich die deutsche staatsrechtliche Literatur des Gegenstandes und von da an zeigt sich eine konstante Wechselwirkung zwischen der Theorie und der gesetzgeberischen Praxis der deutschen Staaten“.

[2]) Обвиненіе министровъ народнымъ представительствомъ должно было по этому проэкту представляться имперскому суду, разбиравшему дѣло съ участіемъ присяжныхъ по законамъ уголовнаго судопроизводства. Наказанія налагались, указанныя въ уголовныхъ законахъ. Дѣянія, за которыя министры могли быть преданы суду, подробно перечислялись проэктомъ въ 10 пунктахъ. (Содержаніе проэкта см. у *Pistorius'a*, S. 87—91 и *Frisch'a*. S. 244, 245). Но, въ случаѣ, если преступныя дѣянія министровъ, перечисленныя въ этихъ пунктахъ, не подходили подъ уголовныя преступленія, обложенныя наказаніями въ уголовномъ кодексѣ, суду предоставлялась дискреціонная власть въ назначеніи наказаній. Судъ могъ также во всякомъ случаѣ обвиненія постановить отрѣшеніе министра отъ должности и запрещеніе ему впредь занимать государственную должность. Проэктъ содержалъ опредѣленіе, что министры подлежатъ отвѣтственности и въ томъ случаѣ, если своими дѣйствіями или упущеніями нарушатъ безопасность или благосостояніе союзнаго гер-

Уголовно-правовой взглядъ подвергся критикѣ въ 60-хъ годахъ со стороны особенно двухъ ученыхъ—Блюнчли и Самуэли. Послѣдній своей нѣсколько придирчивой критикой особенно содѣйствовалъ подрыву кредита уголовно-правовой теоріи, но, хотя въ научной литературѣ его взгляды нашли достаточное количество приверженцевъ, въ законодательства они не проникли[1]). Взгляды же Блюнчли отразились въ постановленіяхъ объ отвѣтственности министровъ въ Великомъ Герцогствѣ Баденскомъ.

Наконецъ Писторіусъ въ своей работѣ, появившейся въ 1891 году, положилъ начало очень распространенному въ послѣднее время въ научной германской литературѣ взгляду на особую судебную отвѣтственность министровъ, какъ на совершенно особую государственно-правовую. Его работа не могла, конечно, оказать вліянія на положительное право, касающееся этого вопроса, такъ какъ всѣ законодательныя нормы, опредѣляющія данный институтъ, изданы гораздо ранѣе 1891 года. Но въ научной литературѣ взгляды его нашли большое количество сторонниковъ. Новыя работы по вопросу объ отвѣтственности министровъ Фриша и Пассова, а также рядъ небольшихъ изслѣдованій, касающихся отвѣтственности министровъ въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствахъ—Гундлаха, Эссельборна, Гесснера, Якоба, Теутша—стоятъ всецѣло на той же точкѣ зрѣнія въ отношеніи пониманія природы этого института, что и Писторіусъ. При этомъ послѣдніе писатели всячески стараются примѣнить свои взгляды къ законодательствамъ германскихъ государствъ и, тогда какъ Писторіусъ признавалъ все же, что боль-

манскаго государства. Эти опредѣленія вызываютъ сильное сомнѣніе въ уголовно-правовомъ характерѣ устанавливавшейся проэктомъ отвѣтственности. Но въ ту эпоху сомнѣній въ этомъ отношеніи не возникало. Взгляды Констана и его школы, согласно каковымъ министерская отвѣтственность, при которой объектомъ обвиненія должны являться формально законныя, но вредныя для государства дѣйствія министровъ, а суду должна присваиваться болѣе или менѣе широкая дискреціонная власть въ назначеніи наказаній, является все же уголовной, хотя и нѣсколько особой уголовной отвѣтственностью, принимались пока безъ критики и въ Германіи.

[1]) *Pistorius*, S. 26. „Eine ganze Anzahl von Schiftstellern hat seine Theorie acceptiert und sie ist, wenn auch noch durch kein Gesetz ausdrücklich anerkannt, doch schon auf einen Gesetzgebungsversuch von Einfluss gewesen“ (Писторіусъ говоритъ здѣсь о неполучившемъ осуществленія проэктѣ измѣненія постановленій о министерской отвѣтственности въ Вюртембергѣ, внесенномъ въ 1867 г. въ январѣ мѣсяцѣ).

шинство германскихъ конституцій и законовъ въ опредѣленіи судебной отвѣтственности министровъ стоятъ на уголовно-правовой точкѣ зрѣнія, будучи изданы подъ вліяніемъ пониманія ея, какъ особаго уголовно-правового института, и лишь въ отдѣльныхъ пунктахъ представляютъ болѣе или менѣе значительныя отклоненія, позволяющія въ виду этого нѣкоторые изъ нихъ отнести къ особому государственно-правовому институту отвѣтственности, наиболѣе желательному, по его мнѣнію, съ теоретической точки зрѣнія, иные его послѣдователи, какъ напримѣръ Гундлахъ, готовы чуть ли не всѣ германскія государства занести въ эту послѣднюю категорію [1]).

Для лучшаго пониманія судебной отвѣтственности необходимо подвергнуть болѣе подробному разсмотрѣнію положеніе ея въ отдѣльныхъ государствахъ. Мы остановимся болѣе подробно лишь на главныхъ государствахъ.

Пруссія. По прусской конституціи 31 января 1850 г. [2]) ст. 61 каждая палата ландтага имѣетъ право обвинять министровъ за нарушеніе конституціи, подкупъ и измѣну (wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrathes). Относительно этого обвиненія рѣшаетъ высшій судъ монархіи въ соединенномъ присутствіи своихъ отдѣленій. Пока существуютъ два суда,

---

[1]) См. *Gundlach*, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit und ihre Gestaltung in den deutschen Einzelstaaten. Diss. Sternberg, 1904. *Георгъ Мейеръ* считаетъ, что въ отношеніи объектовъ отвѣтственности институтъ этотъ имѣетъ въ нѣмецкихъ государствахъ уголовный характеръ, напоминая англійскій impeachment, въ отношеніи же наказаній приближается къ американской системѣ, такъ какъ въ большинствѣ государствъ особое производство примѣняется лишь въ отношеніи присужденія министра къ выключенію изъ должности и лишенію права поступать на службу. Иныя же наказанія налагаются въ общемъ порядкѣ. Обвиненіе министровъ онъ называетъ чрезвычайной мѣрой (ausserordentliche Massregel), особымъ государственно-правовымъ уголовнымъ судопроизводствомъ (besonderes staatsrechtliches Strafverfahren) *Meyer-Auschütz*, S. 688. Также *Еллинекъ*, (въ своей послѣдней работѣ Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Kap. VI. S. 34, ff.) употребляетъ для обозначенія судебной министерской отвѣтственности терминъ „staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit“.

Наоборотъ, *Rehm*, Allg. Staatslehre (Marquadsen's Handbuch) S. 325 u. ff. § 85. „Die rechtlich—politische Natur der Ministerverantwortlichkeit“ высказывается за уголовно-правовой характеръ судебной отвѣтственности.

[2]) См. Deutsche Staatsgrundgesetze in diplomatisch genauem Abdrucke. Hrsg. von *Karl Binding*, Leipzig, Heft IV, Preussen.

они для этой цѣли соединяются. Ближайшія опредѣленія относительно случаевъ отвѣтственности, судопроизводства и наказаній конституція обѣщаетъ установить особымъ закономъ. Подобный законъ до сего времени не изданъ, хотя попытки издать его предпринимались нѣсколько разъ.

Въ 1850 г. министръ юстиціи Симонсъ (Simons) отъ имени правительства внесъ въ палаты „проэктъ закона, касающагося случаевъ отвѣтственности, въ которыхъ министръ можетъ быть обвиненъ палатами, производства, долженствующагося соблюдаться при этомъ, и наказаній, долженствующихъ здѣсь примѣняться[1])". Проэктъ этотъ былъ принятъ 7 февраля 1851 года нижней палатой, но отвергнутъ верхней. Вслѣдъ за тѣмъ онъ трижды былъ вносимъ депутатомъ Венцелемъ въ палату депутатовъ въ 1851, 1853 и 1855 г.г., но обсужденію не подвергался. Второй проэктъ былъ внесенъ въ 1862 году по требованію палаты депутатовъ министромъ юстиціи Фонъ-Бернутомъ (v.-Bernuth). Первоначально онъ поступилъ въ палату господъ. Проэктомъ этимъ измѣнялись статьи 49 и 61 конституціи. Тогда какъ конституція предоставляетъ право обвиненія каждой палатѣ въ отдѣльности, проэктъ требовалъ согласнаго постановленія обѣихъ палатъ. Преступленія подкупъ и измѣна исключались изъ объектовъ обвиненія палатъ. Обвиненіе ограничивалось лишь случаемъ нарушенія конституціи. Нарушеніе это опредѣлялось, какъ имѣющееся на лицо „когда министръ при отправленіи своей должности является виновнымъ въ посягательствѣ дѣйствіемъ либо упущеніемъ на обезпеченныя конституціей права, дѣйствуя противно опредѣленнымъ предписаніямъ законовъ, съ намѣреніемъ или съ сознаніемъ антиконституціонности". Предлагалось установленіе вмѣсто соединеннаго присутствія верховныхъ судовъ монархіи особаго спеціальнаго государственнаго суда, образуемаго по жребію изъ членовъ верховнаго суда[2]) и предсѣдателей всѣхъ высшихъ судовъ монархіи. Таковы были измѣненія ст. 61. Статья 49 измѣнялась въ томъ смыслѣ, что король не могъ безъ согласія палатъ лишь вновь

---

[1]) Содержаніе этого проэкта, равно какъ и слѣд. проэктовъ, см. у *Pistorius'a*, н. с. S. 107. u. ff.

[2]) Верховные суды Пруссіи Obertribunal и Rheinischer Revisions-und Kassationshof въ 1852 г. были соединены въ одинъ верховный судъ во исполненіе ст. 92 конституціи, по которой для всей Пруссіи долженъ быть одинъ Верховный судъ.

возстановить министра, осужденнаго государственнымъ судомъ, въ правахъ поступленія на государственную службу. Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ право помилованія монарха оставалось неограниченнымъ. По ст. же 49 конституціи монархъ вообще лишенъ права помилованія министровъ, осужденныхъ по обвиненію палатъ, и можетъ его осуществить только по предложенію палаты, возбудившей обвиненіе. Палата господъ приняла проэктъ въ первомъ чтеніи. Но вслѣдъ за тѣмъ послѣдовало распущеніе палаты депутатовъ, во время котораго верхняя палата приняла, однако, проэктъ и во второмъ чтеніи. Но новосозванная нижняя палата выступила противъ законопроэкта, исходя изъ чисто формальныхъ мотивовъ, а именно— незаконности обсужденія его верхней палатой во время роспуска ландтага и 22 іюля 1862 г. постановила „что она не можетъ войти въ обсужденіе проэкта закона объ отвѣтственности министровъ и объ измѣненіи 49 и 61 статей конституціи, сообщеннаго ей палатой господъ". Третій законопроэктъ былъ внесенъ въ нижнюю палату депутатами Шульце, Мелліеномъ и Иммерманномъ въ 1863 г. Палатой онъ былъ принятъ съ незначительными поправками. Но правительство выступило противъ него, указывая, что оно не можетъ согласиться на его изданіе во время конфликта [1]) между палатой и правительствомъ относительно пониманія конституціи. Въ верхней палатѣ проэктъ этотъ не обсуждался вслѣдствіе закрытія сессіи ландтага [2]).

Проэктъ 1863 года является наиболѣе разработаннымъ изъ всѣхъ другихъ. Онъ раздѣлялся на 3 отдѣла: 1) уголовная отвѣтственность министровъ, *2*) о производствѣ въ палатахъ ландтага при обвиненіи противъ министровъ и 3) о производствѣ передъ верховнымъ судомъ. Нарушеніе конституціи опредѣлялось, какъ „всякое противное конституціи дѣйствіе или упущеніе министра, антиконституціонность каковаго была извѣстна виновному или каковое не могло произойти безъ вины съ его стороны". При опредѣленіи подкупа и измѣны проэктъ отсылалъ къ общимъ уголовнымъ законамъ, устанавливающимъ эти преступленія. Кромѣ того постановлялось, что подкупомъ будетъ, когда министръ принимаетъ отъ иностраннаго правительства подарки или получаетъ какія-либо дру-

---

[1]) Извѣстный прусскій финансовый конфликтъ.

[2]) Проэктъ 1863 г. и его критику см. у *John'a*, Kritik des Preussischen Gesetz—Entwurfes über die Verantwortlichkeit der Minister nebst einem Gegen—Entwurfe, Leipzig. 1863.

гія выгоды, а измѣной, кромѣ опредѣленій общихъ законовъ о Hochverrath и Landesverrath, также съ злымъ умысломъ совершенное дѣйствіе или упущеніе министра, коимъ наносится вредъ внутренней безопасности государства или государство терпитъ ущербъ въ отношеніяхъ съ иностранными державами.

Относительно наказаній было постановлено, что, если дѣяніе подпадаетъ подъ извѣстный уголовный законъ, то примѣняются опредѣленія послѣдняго. Если же дѣяніе не предусмотрѣно уголовными законами, то примѣняются наказанія существующія въ уголовномъ кодексѣ по усмотрѣнію суда въ зависимости отъ тяжести преступленія. Осужденіе должно влечь за собой всегда лишеніе должности. Коммиссія нижней палаты выступила съ возраженіемъ противъ выраженій проэкта „дѣяніе, непредусмотрѣнное уголовными законами", указывая, что этимъ нарушается основной принципъ уголовнаго права nulla poena sine lege и предложила различать между дѣяніями „предусмотрѣнными общимъ уголовнымъ кодексомъ" и „предусмотрѣнными даннымъ спеціальнымъ закономъ". Изъ всего этого видно, что отвѣтственность всецѣло понималась какъ уголовно-правовая. Относительно процедуры обвиненія постановлялось слѣдующее: обвиненіе должно было быть внесено въ письменной формѣ за подписью въ нижней палатѣ 25, а въ верхней 50 членовъ. Должны были быть точно указаны преступныя дѣянія, въ которыхъ обвиняются министры, и законы, карающіе за эти дѣянія. Президентъ палаты сообщаетъ объ обвиненіи министру и назначаетъ не ранѣе 8 дней со дня внесенія обвиненія обсужденіе вопроса въ палатѣ. По выслушаніи доказательствъ въ пользу обвиненія и оправданій министра постановляется или отклонить преслѣдованіе или избрать коммиссію для разслѣдованія дѣла. Послѣдняя, избираемая въ верхней палатѣ минимумъ изъ 5, а въ нижней изъ 9 членовъ, имѣетъ право допрашивать свидѣтелей и требовать отъ правительства нужные ей документы, въ чемъ ей можетъ быть отказано лишь въ случаѣ, если сообщеніе послѣднихъ вредно для интересовъ государства. Въ теченіе 30 дней коммиссія представляетъ докладъ палатѣ, и палата по абсолютному большинству голосовъ постановляетъ возбудить или нѣтъ обвиненіе. Въ случаѣ возбужденія его, выбирается 5 коммиссаровъ для поддержанія обвиненія и составленія обвинительнаго акта. Послѣдній передается президентомъ палаты первому президенту верховнаго суда. Палата всегда можетъ

отказаться отъ преслѣдованія до начала устнаго судопроизводства передъ верховнымъ трибуналомъ. Отсрочка засѣданій или прекращеніе сессіи палатъ не прерываетъ процесса, но роспускъ палаты влечетъ за собой его пріостановку. Новая палата извѣщается президентомъ суда, въ какой стадіи находится дѣло и выбираетъ коммиссаровъ для продолженія его. Если въ теченіе 30 дней послѣдніе не будутъ выбраны, то считается, что палата отказалась отъ обвиненія. Постановивъ объ обвиненіи, палата сообщаетъ другой палатѣ, и та можетъ приступить къ обвиненію, пославъ и своихъ коммиссаровъ для поддержанія его. Отказъ одной палаты отъ обвиненія не мѣшаетъ другой начать преслѣдованіе. Вышедшіе въ отставку министры могутъ быть преслѣдуемы лишь до окончанія сессіи, слѣдующей за ихъ уходомъ или, въ случаѣ если послѣдняя продолжалась менѣе 6 недѣль, не болѣе этого послѣдняго срока.

Верховный судъ можетъ постановлять рѣшеніе лишь въ случаѣ присутствія минимумъ $^2/_3$ его членовъ. Засѣданія суда публичны. На рѣшеніе его нѣтъ апелляціи, но возможенъ пересмотръ дѣла въ томъ же судѣ въ случаяхъ, допускаемыхъ уголовными законами.

Послѣ проэкта 1863 года попытокъ изданія особаго закона о министерской отвѣтственности не было.

Что касается опредѣленій конституціи, относящихся къ осуществленію особой судебной министерской отвѣтственности, то большинство изслѣдователей прусскаго государственнаго права приходятъ къ тому заключенію, что эта отвѣтственность въ Пруссіи является lex imperfecta въ томъ смыслѣ, что провозглашенъ только принципъ отвѣтственности передъ палатами, примѣненія же имѣть онъ не можетъ въ силу отсутствія закона, опредѣляющаго порядокъ осуществленія отвѣтственности [1]).

---

[1]) Въ этомъ смыслѣ высказываются *Rönne*, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. 4 Aufl. Leipzig. 1869—72. Bd. II, S. 356. *Stengel*, Das Staatsrecht des Königreichs Preussens (in Marquadsen's Handbuch Bd. II, Abth. 3. 2 Aufl. 1894), S. 104. *Bornhak*, Preussisches Staatsrecht. Freiburg. 1888, Bd. I, S. 143. *Jacob*, Die Ministerverantwortlichkeit nach preussischem und Reichsstaatsrecht. Diss. Rostock. 1903. S. 4.

Противуположное мнѣніе было высказано Koch'омъ въ его Kommentar zum allgemeinen Landrecht [1]), который держался того взгляда, что за отсутствіемъ особаго закона при обвиненіи министровъ палатами должны быть примѣняемы общіе процессуальные уголовные законы, а также Гнейстомъ въ засѣданіи палаты депутатовъ въ 1865 году. Послѣдній, указывая, что при настоящемъ состояніи прусскаго законодательства не существуетъ обвинительныхъ органовъ, при помощи которыхъ палаты могли бы поддерживать на судѣ возбужденное ими противъ министра обвиненіе, полагалъ, что для приведенія въ дѣйствіе права обвиненія присвоеннаго палатамъ, необходимо, чтобы онѣ подавали адресъ королю съ просьбой о назначеніи особаго прокурора для поддержанія обвиненія въ судѣ. Подобный взглядъ не оправдывается никакими законодательными постановленіями, и Якобъ [2]) правильно замѣчаетъ, что такой выдающійся государствовѣдъ какъ Гнейстъ могъ высказывать эти соображенія, лишь находясь подъ вліяніемъ конфликта, имѣвшагося въ то время между палатой депутатовъ и правительствомъ.

Наконецъ, Писторіусъ держится также того взгляда, что отсутствіе опредѣленій относительно процедуры отвѣтственности не дѣлаетъ ее еще неосуществимой. Министерская отвѣтственность въ Пруссіи, по его мнѣнію, можетъ быть осуществляема и безъ таковыхъ опредѣленій, но подъ тѣмъ условіемъ, что перечисленныя въ 61 ст. конституціи дѣянія вмѣстѣ съ тѣмъ представляютъ собой преступленія, обложенныя наказаніями въ прусскихъ уголовныхъ законахъ. Что касается поддержанія обвиненія въ судѣ, то оно можетъ быть, по Писторіусу, поручено коммиссарамъ, избраннымъ палатами безъ особаго на то опредѣленія закона. При этомъ онъ указываетъ на процессъ, имѣвшій мѣсто въ 1850 году въ Вюртембергѣ, гдѣ также отсутствовали законныя опредѣленія относительно процедуры обвиненія, и гдѣ поддержаніе его было поручено коммиссарамъ палаты. Но если даже и признать возможность осуществленія палатами судебной отвѣтственности министровъ при отсутствіи закона, опредѣляющаго случаи отвѣтственности, порядокъ ея производства и наказанія, съ чѣмъ мы лично согласиться никакъ не мо-

---

[1]) Въ первыхъ изданіяхъ. Впослѣдствіи въ восьмомъ изданіи своей книги Кохъ обходитъ этотъ вопросъ молчаніемъ. См. *Pistorius*, S. 104.

[2]) *Jacob*, H. c. S. 44.

жемъ, то отвѣтственность эта въ Пруссіи все же не можетъ быть осуществлена потому еще, что съ 1 октября 1879 года, согласно Art. 12 des preussischen Ausführungsgesetzes von 24 April 1878 zum deutschen Gerichtsverfassungsgesetz, верховный судъ въ Пруссіи уничтоженъ, и высшей судебной инстанціей для Пруссіи является имперскій судъ, который, конечно, не можетъ разбирать дѣлъ объ отвѣтственности прусскихъ министровъ.

Борнгакъ [1]) указываетъ, что въ настоящее время изданіе особаго закона во исполненіе требованій ст. 61 конституціи невозможно, такъ какъ все матеріальное и процессуальное уголовное право регламентируется имперскимъ законодательствомъ [2]). „Министерская отвѣтственность, ведущая въ теоріи и практикѣ къ безконечнымъ изысканіямъ и трудностямъ, чрезвычайно упрощается, говоритъ онъ, въ прусскомъ дѣйствующемъ правѣ. Право министерской отвѣтственности ограничивается исключительно положеніемъ, что акты монарха для дѣйствительности нуждаются въ подписи министра, принимающаго за нихъ отвѣтственность. Если актъ, подписанный министромъ, противузаконенъ, то послѣдній отвѣтствуетъ въ уголовномъ порядкѣ, какъ совершившій наказуемое дѣяніе. При этомъ примѣняются общія уголовно-правовыя и судопроизводственныя нормы, которыя являются совершенно достаточными, чтобы гарантировать отвѣтственность. По Борнгаку, въ настоящее время общіе уголовные законы вполнѣ удовлетворяютъ той цѣли, къ которой стремился конституціонный законъ 1850 г., хотя и инымъ образомъ, чѣмъ того желалъ послѣдній. Въ виду этого онъ считаетъ, что изданіе особаго закона о министерской отвѣтственности не

---

[1]) *Bornhak*, Bd. I, S. 144. также *Jacob*, S. 47.

[2]) За исключеніемъ въ матеріальномъ правѣ Presspolizei-Post-Steuer-Zoll-Fischerei-Jagd-Forst- und Feldpolizeigesetze, über den Missbrauch des Vereins und Versammlungsrechts und über den Holz (Forst)-Diebstahl – куда, конечно, министерская отвѣтственность не подойдетъ. Въ процессуальномъ правѣ особое судопроизводство допускается лишь въ тѣхъ случаяхъ. когда это опредѣленно признано имперскимъ правомъ, чего нѣтъ въ отношеніи обвиненія министровъ палатами.

Опредѣленіе ст. 49, по которой помилованіе можетъ быть даровано монархомъ осужденному министру лишь по предложенію палаты, возбудившей противъ него обвиненіе, Борнгакъ считаетъ утратившимъ силу, такъ какъ оно относится только къ осужденію министра по обвиненію палатъ, каковое теперь невозможно.

только невозможно, но даже и нежелательно, такъ какъ это совершенно излишне.

Нельзя согласиться, однако, думается намъ, что цѣль статьи 61 конституціи 1850 г., дающей палатамъ право привлекать къ суду министровъ, вполнѣ та же, что и общихъ уголовныхъ законовъ. Кромѣ гарантіи законности дѣйствій министровъ ст. 61 имѣла въ виду дать также палатамъ возможность осуществлять болѣе дѣйствительный контроль за правительственной дѣятельностью послѣднихъ, возможность стоять непосредственно на стражѣ конституціи и законовъ о подкупѣ и измѣнѣ, чего онѣ теперь лишены. Ихъ контрольныя права существенно умалены [1]).

Случаевъ привлеченія министровъ къ отвѣтственности въ Пруссіи не встрѣчается.

Баварія [2]). Первая баварская конституція 1 мая 1808 г., оставшаяся, впрочемъ, лишь на бумагѣ, не содержала въ себѣ постановленій объ отвѣтственности министровъ передъ палатами. Министры были провозглашены отвѣтственными какъ за точное исполненіе королевскихъ велѣній, такъ и за всякое нарушеніе конституціи, происшедшее по ихъ иниціативѣ или при ихъ содѣйствіи (Tit. 3, § 1). Но отвѣтственны они были только передъ королемъ.

Конституція 26 мая 1818 г., являющаяся основнымъ закономъ Баваріи [3]), объ отвѣтственности министровъ передъ палатами трактуетъ въ раздѣлѣ X, озаглавленномъ „о гарантіи конституціи“ въ §§ 5—6. Возбудить обвиненіе противъ министровъ палаты могутъ лишь въ случаѣ намѣреннаго нарушенія конституціи (wegen vorsätzlicher Verletzung der Staats-Verfassung § 6). Въ другихъ слу-

---

[1]) Такимъ образомъ особой судебной отвѣтственности министровъ, возбуждаемой палатами, въ Пруссіи при современномъ состояніи законодательства не существуетъ.

Очевидно эту мысль высказываетъ Градовскій, говоря, что въ Пруссіи нѣтъ министерской отвѣтственности. Возраженія *Ретвиха* противъ Градовскаго въ этомъ отношеніи въ его статьѣ „законоположенія о министрахъ въ конституціонныхъ государствахъ“ (Журн. Мин. Юст. Іюнь. 1907 г. № 6), стр. 180 кажутся намъ основанными на недоразумѣніи.

[2]) Объ отвѣтственности министровъ въ Баваріи см. *Arthur Teutsch*, Die Ministerverantwortlichkeit in Bayern. Diss. Edenkoben. 1903. *Max-von-Seidel*, Das Staatsrecht des Königreichs Bayern (Marquadsen's. Handbuch. Bd. II, Abth. 4. Aufl. 3. 1903) S. 75 ff. *Pistorius*, § 13, S. 36—39 и § 27, S. 91—95.

[3]) *Binding*, Deutsche Staatsgrundgesetze. Heft. V. 1906.

чаяхъ допускается лишь подача жалобъ на нихъ монарху. Какъ для подачи этихъ жалобъ, такъ и для возбужденія обвиненія требуется согласное постановленіе обѣихъ палатъ ландтага. Обвиненіе, какъ и жалобы, представляется королю и послѣднимъ передается для разрѣшенія высшему суду страны. Король извѣщаетъ палаты о состоявшемся приговорѣ суда. Относительно производства обвиненія и суда, а также относительно наказаній конституція молчитъ. Въ 1831 году въ нижнюю палату было внесено предложеніе о возбужденіи обвиненія противъ министра внутреннихъ дѣлъ фонъ-Шенка (v.-Schenk). Послѣдній обвинялся въ нарушеніи § 11 раздѣла IV конституціи о свободѣ печати. Эдиктъ 26 мая 1818 г. [1]), изданный въ развитіе этого § и имѣвшій силу конституціоннаго закона, постановлялъ, что всѣ политическія газеты и періодическія изданія политическаго и статистическаго содержанія изъяты изъ этой свободы печати и подлежатъ цензурѣ. Первоначально цензурѣ подлежали лишь изданія, трактовавшія о внѣшней политикѣ. Но 28 января 1831 г. министръ фонъ-Шенкъ издалъ Zensurverordnung, по которому и изданія, занимающіяся вопросами внутренней политики должны были подлежать цензурѣ. Министръ утверждалъ, что распоряженіе его вполнѣ конституціонно, такъ какъ эдиктъ 1818 г. упоминалъ объ изданіяхъ политическаго содержанія, не различая внутренней или внѣшней политики они касаются. Собственно говоря, формально онъ былъ правъ. Но нижняя палата рѣшила, что опредѣленія эдикта должны быть понимаемы, какъ относящіяся лишь къ вопросамъ внѣшней политики, а потому изданіемъ своего распоряженія министръ нарушилъ конституцію. Однако, было постановлено не возбуждать обвиненіе, какъ предлагалось, а подать королю жалобу по поводу дѣйствій фонъ-Шенка. Но и это постановленіе не получило осуществленія, такъ какъ верхняя палата не присоединилась къ рѣшенію нижней [2]).

---

[1]) Въ настоящее время уничтоженъ. 22—измѣненіемъ конституціи замѣненъ эдиктомъ 4 іюня 1848 г. *Binding*, S. 263.

[2]) *Teutsch*, H. c. S. 30 указываетъ, что поднятіе вопроса объ отвѣтственности министра не осталось все же безрезультатнымъ. „Die politische Macht der Kammermajorität musste schliesslich von König respektiert werden Er konnte den verhassten Minister nicht mehr halten. Schenk wurde in die Provinz versetzt“.

Положеніе министерской отвѣтственности въ Баваріи кромѣ вышеприведенныхъ постановленій конституціи опредѣляется особымъ закономъ объ отвѣтственности министровъ, изданнымъ 4-го іюня 1848 года и закономъ о государственномъ судѣ и производствѣ при обвиненіи противъ министровъ, изданнымъ 30 марта 1850 года [1]). Ст. 14 закона 4 іюня 1848 г. признаетъ этотъ законъ составной частью конституціи. Имъ положеніе судебной отвѣтственности существенно измѣняется въ сравненіи съ тѣмъ, какъ оно опредѣлялось конституціей. Тогда какъ тамъ обвиненію палатъ подлежали не только министры, но и всѣ чиновники, здѣсь оно ограничивается только министрами и ихъ замѣстителями (Stellvertreter). Съ другой стороны, въ отношеніи объектовъ обвиненія отвѣтственность расширяется. Министры могутъ быть обвинены палатами за всякое дѣйствіемъ или упущеніемъ совершенное нарушеніе законовъ государства (ст. 9), тогда какъ по конституціи 1818 г. обвиненіе допускалось лишь въ случаѣ нарушенія конституціонныхъ законовъ и при томъ, если это нарушеніе было намѣренное.

Для обвиненія, какъ и по конституціи, требуется постановленіе обѣихъ палатъ. Обвиненіе передается монарху. Новымъ является постановленіе, по которому по полученіи обвиненія монархъ предварительно до суда отставляетъ министра отъ должности. Палаты выбираютъ уполномоченныхъ для поддержанія обвиненія. Процессъ ведется устно и гласно. Относительно вопросовъ факта рѣшаютъ присяжные, а вопросовъ права судьи юристы. Для разсмотрѣнія дѣла законъ 1848 г. предусматриваетъ учрежденіе особаго государственнаго суда. Наказанія налагаются судомъ смотря по степени вины и по результатамъ, происшедшимъ отъ нарушенія министромъ своего долга и состоятъ: 1) въ простомъ удаленіи отъ должности съ сохраненіемъ пенсіи, 2) въ увольненіи отъ службы безъ пенсіи (Dienstentlassung ohne Ruhegehalt) и въ отрѣшеніи отъ службы (Dienstentsetzung-Kassation) [2]). Право помилованія монарха не рас-

---

[1]) Законы эти см. у *Binding'a*, S. 299 und 308, а также въ *Dollmann's* Gesetzgebung des Königreichs Bayern. II. 1. 1853, S. 1—33 съ подробными комментаріями *Brater'a*.

[2]) Послѣднее влечетъ за собой, по толкованію Братера, S. 9, прим. 4 къ ст. 9 закона объ отвѣтств. мин., лишеніе чиновъ и пенсіи, равно какъ неспособность занимать госуд. или почетн. должности.

пространяется на наказанія, налагаемыя государственнымъ судомъ. Реабилитація можетъ произойти лишь съ согласія палатъ.

Законъ 30 марта 1850 года опредѣляетъ организацію суда и процедуру обвиненія министровъ. Судъ образуется изъ предсѣдателя и 6 судей верховнаго суда Баваріи и изъ 12 присяжныхъ. Онъ образуется на каждый разъ особо такимъ образомъ, что въ случаѣ постановленія палатъ о преданіи министра суду обвиняемому и уполномоченнымъ палатъ дается право отвести по 6 членовъ верховнаго суда, и 6 старшихъ по службѣ изъ неотведенныхъ являются членами государственнаго суда. Присяжные же выбираются по жребію изъ особаго листа присяжныхъ въ числѣ 400, который составляется такимъ образомъ, что Landrath [1]) каждаго изъ 8 округовъ, на которые дѣлится Баварія, выбираетъ по 50 изъ общихъ списковъ присяжныхъ для мѣстныхъ судовъ.

Судопроизводство ведется въ рамкахъ обще-уголовнаго процесса, по скольку законъ не устанавливаетъ исключеній. Обвиненіе составляется по пунктамъ и въ каждой палатѣ обсуждается предварительно особо избранной для сего коммиссіей, которая можетъ требовать письменные документы и выслушивать свидѣтелей. Министръ представляетъ коммиссіямъ письменное возраженіе на предъявленныя къ нему обвиненія. Палаты избираютъ уполномоченныхъ для поддержанія обвиненія на судѣ, которымъ присваиваются права прокурорской власти. Обвиняемый имѣетъ право избрать себѣ столько защитниковъ, сколько уполномоченныхъ палатъ. Палаты могутъ отказаться отъ обвиненія во всякой стадіи дѣла. Отказъ равносиленъ оправданію. Отсрочка и роспускъ ландтага не имѣютъ никакого вліянія на ходъ процесса и на положеніе уполномоченныхъ палатъ. Противъ рѣшенія государственнаго суда нѣтъ никакихъ правовыхъ средствъ. Относительно правовой природы особой судебной отвѣтственности министровъ въ Баваріи среди нѣмецкихъ писателей нѣтъ согласія. Законъ 1848 г., постановляя, что осужденіе министра происходитъ смотря по степени вины (auf den Grad des Verschuldens), тѣмъ самымъ указываетъ, что субъективныя условія вмѣненія должны быть на лицо, что характерно для уголовнаго права. Также и требованіе нарушенія законовъ государства указываетъ на уголовный характеръ обвиненія. Но ст. 13 закона гласитъ, что производство передъ государственнымъ судомъ не

[1]) Органъ мѣстнаго самоуправленія. См. *Dollmann-Brater*, S. 33. f.

исключаетъ ни компетенціи обыкновенныхъ уголовныхъ судовъ относительно конкурирующихъ общихъ или служебныхъ преступленій и проступковъ, ни исковъ о вознагражденіи передъ гражданскими судами. Такъ какъ если признать производство передъ государственнымъ судомъ также уголовнымъ, то нарушается правило ne bis in idem, то большинство писателей склоняется къ тому, что оно не имѣетъ уголовно-правового характера. Одни, какъ Зейдель [1]), считаютъ его дисциплинарнымъ, другіе, какъ Писторіусъ [2]), особымъ государственно правовымъ судопроизводствомъ.

Вюртембергъ [3]). Вюртембергская конституція 25 сентября 1819 года [4]) объ особой судебной отвѣтственности министровъ трактуетъ въ главѣ X (§§ 195—205), озаглавленной „о государственномъ судѣ". Особаго закона, болѣе подробно опредѣляющаго эту отвѣтственность, не существуетъ. Въ 1876 году подобный законъ былъ предложенъ правительствомъ, но нижняя палата сдѣлала въ немъ такія измѣненія, на которыя правительство не сочло возможнымъ согласиться и верхней палатой онъ былъ отвергнутъ.

Особенностью Вюртембергскаго права въ этомъ отношеніи является то, что государственному суду подлежатъ не только министры и чиновники, но и члены палатъ. Вюртембергская конституція, какъ указываетъ Писторіусъ, находится подъ вліяніемъ естественно-правовыхъ ученій и идеи о договорномъ происхожденіи государства. Государственный судъ установленъ для судебной гарантіи конституціи, которая закрѣпляетъ права монарха, съ одной

---

[1]) *Seidel*, H. c. S. 76. Законъ 1848 г. ничего не говоритъ о возможности обвиненія министра, покинувшаго свой постъ. Зейдель считаетъ, что министръ, ушедшій со своей должности, но остающійся на государственной службѣ, можетъ быть обвиненъ палатами, но покинувшій государственную службу обвиненъ уже быть ими не можетъ, такъ какъ дисциплинарная отвѣтственность длится лишь пока лицо состоитъ на службѣ. Разсужденія эти чисто произвольное измышленіе автора ихъ. Баварское законодательство не даетъ для нихъ никакой опоры.

[2]) *Pistorius*, S. 94 и *Teutsch* въ общемъ того мнѣнія, что здѣсь уголовныя и государственно-правовыя начала перемѣшаны.

[3]) О министерской отвѣтственности въ Вюртембергѣ см. *Mohl*, Das Staatsrecht des Kgr. Würtemberg. Tübingen. 1840. Aufl. 2. *Scheurlen*, Der Staatsgerichtshof in Königreich Würtemberg, Tübingen, 1835, также *Gaupp*, Das Staatsrecht des Kgr. Würtemberg (in Marquadsen's Handbuch. 3 Auflage dargestellt von Göz. Bd. III, Hlbb. I. Abth. 2, 1901) и *Sarwey*, Das Staatsrecht des Kgr. Würtemberg, Tübingen. 1883.

[4]) *Binding*, Heft VII, 1894.

стороны, и народа—съ другой. Теорія Моля о дуализмѣ въ организаціи конституціонной монархіи находитъ себѣ здѣсь полное оправданіе. Обвиненію палатъ подлежатъ министры и чиновники государства[1]), а также высшіе чиновники ландтага (кассиръ и контролеръ кассы госуд. долга, архиваріусъ и регистраторъ). Правительство можетъ обвинять отдѣльныхъ членовъ ландтага и его постоянной коммиссіи. Палаты ландтага могутъ возбуждать обвиненіе каждая въ отдѣльности. Оно передается непосредственно суду. Вюртембергъ первое изъ германскихъ государствъ, говоритъ Писторіусъ, принявшее порядокъ передачи обвиненія не монарху, а судебному трибуналу непосредственно. Это легко объясняется, впрочемъ, идеями, лежащими въ основѣ особаго обвиненія передъ государственнымъ судомъ. Судъ собирается или по приказу короля, подписанному министромъ юстиціи, или по требованію палаты, въ каковомъ обозначаются предметы обвиненія. Обвиненіе не влечетъ за собой обязанности монарха предварительно отрѣшить министра отъ должности. Судъ состоитъ изъ предсѣдателя и 12 судей. Онъ постоянный. Предсѣдатель и 6 судей назначаются королемъ, предсѣдатель изъ предсѣдателей, а члены изъ судей высшихъ судовъ страны. Другіе же 6 судей и 3 замѣстителя ихъ назначаются палатами въ соединенномъ ихъ собраніи. Изъ этихъ послѣднихъ минимумъ 2 должны быть свѣдущи въ законахъ (Rechtsgelehrte). Для производства слѣдствія судъ выбираетъ членовъ уголовныхъ судовъ и при этомъ присутствуютъ одинъ изъ судей избранныхъ королемъ и одинъ изъ избранныхъ палатами. Для доклада дѣла выбираются референтъ и корреферентъ, при чемъ одинъ долженъ быть изъ королевскихъ, а другой изъ палатскихъ судей. Судопроизводство ведется гласно. Для рѣшенія дѣла необходимо на лицо не менѣе 10 членовъ суда, при этомъ въ одинаковомъ числѣ королевскихъ и палатскихъ судей. При равенствѣ голосовъ одерживаетъ верхъ мнѣніе, поданное въ пользу обвиняемаго. Предсѣдатель суда не имѣетъ голоса. Кромѣ отставленія отъ должности и отрѣшенія отъ нея судъ можетъ приговорить виновнаго также къ выговору и де-

---

[1]) Послѣдніе лишь въ томъ случаѣ, когда дѣйствовали вполнѣ самостоятельно. Получивъ незаконное распоряженіе, они должны представить возраженія начальству, но въ случаѣ подтвержденія его послѣднимъ обязаны исполнить его, но освобождаются отъ отвѣтственности.

нежному штрафу. Члены палатъ могутъ быть лишены временно или навсегда депутатскихъ полномочій.

На рѣшеніе суда нѣтъ апелляціи, но возможенъ пересмотръ дѣла въ томъ же судѣ (Revision, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand). Король не долженъ мѣшать теченію процесса. Право помилованія его ограничивается въ томъ смыслѣ, что онъ не можетъ удаленнаго по приговору государственнаго суда отъ службы назначить ни на прежнюю должность, ни на какую-либо иную судебную или административную должность, если только судомъ не постановлено въ этомъ отношеніи исключенія.

Большинство писателей признаетъ, что обвиненіе передъ государственнымъ судомъ имѣетъ уголовный характеръ [1]).

Моль утверждаетъ, что для постановленія приговора необходима наличность умышленной или по крайней мѣрѣ неосторожной вины. Но законъ молчитъ о субъективныхъ моментахъ виновности, и другіе писатели, напримѣръ Писторіусъ и Гундлахъ, полагаютъ, что въ виду этого молчанія, а также въ виду отсутствія болѣе точнаго обозначенія преступныхъ дѣяній, за которыя возбуждается обвиненіе, слѣдуетъ признать, что отвѣтственность все же не имѣетъ чисто уголовнаго характера, и что она является отчасти государственно-правовой [2]).

Тудихумъ высказываетъ мнѣніе, что обвиненіе членовъ палатъ передъ государственнымъ судомъ уничтожено § 11 имперскаго уголовнаго кодекса, по которому члены палатъ отдѣльныхъ государствъ свободны отъ всякаго обвиненія „по поводу голосованія и вообще

---

[1]) См. *Mohl*, H. c. t. II, S. 761. ff *Scheurlen*, H. c. S. 77. *Sarwey*, *H.* c. t. II. S. 247 ff считаетъ, что это обвиненіе имѣетъ въ Вюртембергѣ дисциплинарный характеръ. См. возраженія противъ этого взгляда у *Pistorius*'а S. 52 ff.

[2]) Однако даже Гундлахъ считаетъ, что уголовно-правовая точка зрѣнія въ Вюртембергѣ является преобладающей, § 203 конституціи постановляетъ, что осужденіе государственнымъ судомъ не исключаетъ преслѣдованія передъ общими судами, если только этого не постановитъ опредѣленно государственный судъ „Kann aber, говоритъ *Gundlach* S. 64, durch das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ein gewöhnliches Strafverfahren erledigt werden, so muss der Staatsgerichtshof auch als ein ordentliches Strafgericht angesehen werden". Ср. *Gaupp*, H. c. S. 125, который находитъ, что, такъ какъ компетенція государственнаго суда по общимъ уголовнымъ нарушеніямъ въ настоящее время устранена по изданіи общеимперскаго уголовнаго кодекса, то судъ этотъ есть исключительно особый политическій судъ.

выраженія мнѣній при исполненіи ихъ обязанностей" [1]). Но Фритъ [2]), какъ кажется намъ, правильно указываетъ, что эти постановленія не покрываютъ требованій Вюртембергской конституціи объ отвѣтственности членовъ палатъ за дѣйствія, направленныя къ ниспроверженію конституціи и нарушенію отдѣльныхъ пунктовъ ея.

Въ 1850 году было возбуждено обвиненіе противъ министра иностранныхъ дѣлъ барона Вехтеръ-Шпиттлера (Wächter-Spittler). Министръ обвинялся въ нарушеніи ст. 85 конституціи, требующей въ извѣстныхъ случаяхъ согласія палатъ при заключеніи договоровъ съ иностранными державами и между прочимъ такихъ договоровъ, которыми измѣняются законы государства. Основаніемъ обвиненія служили договоры съ Австріей и Пруссіей объ установленіи временнаго союзнаго правительства (т. н. Interim) и съ Баваріей, Саксоніей и Ганноверомъ (т. н. Vierkönigsbündnis), по которому было рѣшено представить другимъ германскимъ государствамъ основы новаго союзнаго устройства (т. н. мюнхенскій проэктъ). Вехтеръ-Шпиттлеръ подписалъ эти договоры, а потому онъ и былъ привлеченъ къ отвѣтственности за нихъ. Судомъ Вехтеръ былъ оправданъ.

Саксонія [3]). Въ Саксоніи судебная отвѣтственность министровъ опредѣляется во многомъ аналогично съ постановленіями Вюртембергской конституціи. Объ отвѣтственности этой трактуется въ VIII отдѣлѣ конституціи 4 сент. 1831 г., озаглавленномъ „о гарантіи конституціи" въ §§ 141—151. Палаты имѣютъ право обвинять министровъ (Vorstände der Ministerien) за нарушеніе конституціи. Для обвиненія требуется постановленіе обѣихъ палатъ. Каждая палата выбираетъ особую коммиссію для предварительнаго разсмотрѣнія дѣла и составленія обвиненія по пунктамъ. Государственный судъ образуется совершенно также, какъ и въ Вюртембергѣ изъ предсѣдателя и 12 судей, на половину назначаемыхъ королемъ и на половину палатами. Но въ отличіе отъ Вюртембергскаго государственнаго суда онъ не является постояннымъ, а выбирается на періодъ

---

[1]) *Thudichum*, Die Minister-Anklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unräthlichkeit in Reichssachen (in Annalen des Deutschen Reichs, 1885). S. 651.

[2]) *Frisch*. H. c. S. 67.

[3]) *Beschorner*, Die Ministerverantwortlichkeit und der Staatsgerichtshof im Kgr. Sachsen. Berlin 1877.

сессіи ландтага въ концѣ предыдущей сессіи. Наказанія произносимыя судомъ суть: выраженіе неодобренія дѣйствіямъ обвиняемаго (ausdrückliche Missbilligung des Verfahrens) и удаленіе отъ должности (§ 148). Какъ и въ Вюртембергѣ, судъ можетъ постановить о прекращеніи всякаго дальнѣйшаго производства дѣла передъ обыкновенными судами [1]), но если онъ не сдѣлаетъ этого, то министръ можетъ подлежать за свои дѣянія преслѣдованію сверхъ того и въ общемъ порядкѣ передъ обыкновенными судами. Также нѣтъ апелляціи на рѣшеніе суда, но возможенъ пересмотръ дѣла въ томъ же судѣ. Для производства слѣдствія предсѣдатель суда выбираетъ членовъ его одного изъ назначаемыхъ королемъ, и другого изъ назначаемыхъ палатами. О разсмотрѣніи и рѣшеніи дѣла постановляется аналогично Вюртембергской конституціи. Также и о правѣ помилованія короля. Процедура производства въ государственномъ судѣ регулируется довольно подробно особымъ закономъ, изданнымъ 3-го февраля 1838 года [2]). Послѣдній раздѣляется на три части: 1) производство въ случаѣ обвиненія министровъ, 2) въ случаяхъ рѣшенія судомъ, можетъ ли депутатъ исключенный палатами быть снова избираемъ (эта компетенція гос. суда уничтожена въ 1874 г.), и 3) въ случаяхъ функціонированія гос. суда какъ третейскаго суда (Schiedsgericht) при рѣшеніи разногласій между правительствомъ и палатами относительно пониманія конституціи.

Поддержаніе обвиненія на судѣ поручается особому прокурору, назначаемому палатами на каждое дѣло. Требуется, чтобы лицо, которому поручается эта обязанность, было способно занимать судебныя должности. Могутъ быть избраны два прокурора, дѣйствующіе солидарно. Процессъ ведется въ рамкахъ обыкновеннаго уголовнаго процесса. Судъ сообщаетъ министру обвиненіе и требуетъ отъ него письменныхъ объясненій. Производство въ судѣ публично. Роспускъ ландтага не вліяетъ на теченіе процесса и положеніе прокурора, назначеннаго палатами.

Относительно природы отвѣтственности въ Саксоніи необходимо указать то же, что и относительно этого института въ Вюртембергѣ, ибо они въ этомъ отношеніи вполнѣ аналогичны.

---

[1]) Это постановленіе, какъ и аналогичное постановленіе Вюртембергской конституціи, отмѣнено имперскимъ законодательствомъ См. далѣе.

[2]) Gesetz das Verfahren in den an den Staatsgerichtshof gelangenden Sachen betreffend. *Binding*, VI, S. 227 ff.

Въ сессію 1849/50 гг. въ верхней палатѣ было возбуждено обвиненіе противъ министра фонъ-Фризена (v. Friesen). Основаніемъ для него явилось распоряженіе этого министра, регулировавшее право охоты, которымъ, по мнѣнію палаты, устанавливались ограниченія въ правѣ собственности, что по конституціи должно совершаться въ законодательномъ порядкѣ. Цѣлесообразность же этого распоряженія не отрицалась даже внесшими вопросъ объ обвиненіи министра. Хотя верхняя палата и рѣшила возбудить обвиненіе, но нижняя не присоединилась къ этому постановленію, и обвиненіе возбуждено не было [1]).

Гессенъ [2]). По ст. 109 конституціи Великаго Герцогства Гессенскаго отъ 17 декабря 1820 г. министры и всѣ чиновники государства отвѣтственны каждый въ предѣлахъ своей должностной дѣятельности за точное исполненіе конституціи, поскольку они не дѣйствуютъ по приказу своего начальства. Право палатъ возбуждать обвиненіе противъ министровъ опредѣляется особымъ закономъ, вышедшимъ 5 іюля 1821 года [3]). Законъ этотъ по ст. 9 его составляетъ интегральную часть конституціи. Во введеніи къ нему проводится взглядъ такъ называемой теоріи фикціи, по которой всѣ неправильныя дѣйствія монарха суть результатъ плохихъ совѣтовъ его министровъ, введшихъ его въ заблужденіе. Поэтому послѣдніе и подлежатъ отвѣтственности и не могутъ ссылаться въ оправданіе своихъ дѣйствій на приказаніе монарха. Отвѣтственность министровъ и высшихъ чиновниковъ государства по закону 1821 г. имѣетъ своимъ объектомъ противузаконныя дѣянія и неисполненіе обѣщаній, данныхъ монархомъ палатамъ.

Обвиненію подлежатъ лишь высшіе чиновники т. е. въ общемъ лица непосредственно подчиненныя монарху, имѣютъ ли они наименованіе министра или нѣтъ. Обвиненіе можетъ быть возбуждено и въ отношеніи министра покинувшаго свой постъ за дѣянія его въ бытность министромъ. Для возбужденія его требуется постановленіе

---

[1]) См. объ этомъ у *Pistorius*'а, S. 80.

[2]) Объ отвѣтственности министровъ въ Гессенѣ см. *Gessner*, Die Ministerverantwortlichkeit nach hessischem Staatsrecht. Diss. Erlangen. 1898 *Esselborn*. Die Ministerverantwortlichkeit im Grossherzogtum Hessen. Diss. Leipzig. 1902.

[3]) *Binding*, Heft VIII. 2. 1906. S. 114. Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister und obersten Staatsbeamten.

обѣихъ палатъ. Оно подается монарху, который возможно скорѣе передаетъ его суду, если только не считаетъ нужнымъ получить отъ палатъ еще дополнительныя разъясненія по поводу обвиненія. Монархъ можетъ предать министра суду и по собственному почину (aus eigener Bewegung), что даетъ возможность и одной палатѣ въ извѣстныхъ случаяхъ добиться суда надъ министромъ. Судомъ является высшій апелляціонный судъ страны (Oberappellationsgericht). Обвиняемый можетъ требовать, чтобы онъ состоялъ при разборѣ дѣла не менѣе какъ изъ предсѣдателя и 7 судей. О процедурѣ обвиненія и судопроизводства законъ молчитъ. Писатели держатся того мнѣнія, что въ виду этого слѣдуетъ руководиться въ этихъ отношеніяхъ опредѣленіями общихъ уголовныхъ матеріальныхъ и процессуальныхъ законовъ [1]). Закономъ допускается апелляція и пересмотръ дѣла, что происходитъ въ томъ же судѣ, но при этомъ при условіи, что прежніе докладчики дѣла—референтъ и корреферентъ не участвуютъ въ новомъ разбирательствѣ дѣла и въ составѣ суда должно быть столько же новыхъ судей, сколько и прежде рѣшавшихъ дѣло. Относительно пополненія судей въ случаѣ недостатка ихъ изданъ особый законъ 8 января 1824 (изъ одной статьи) [2]), опредѣляющій, что въ необходимыхъ случаяхъ высшій кассаціонный судъ выбираетъ изъ всѣхъ судей страны для замѣщенія каждаго мѣста по 2 лица, при чемъ обвиняемый можетъ отвести по одному изъ нихъ. Если же онъ не сдѣлаетъ этого, изъ этихъ лицъ въ судьи выбираются по жребію. Verordnung 25 февраля 1821 г. спеціально распространилъ особую судебную отвѣтственность и на военнаго министра.

Попытка привлеченія министра къ суду была въ Гессенѣ одинъ лишь разъ въ 1865 году, когда въ нижнюю палату было внесено предложеніе объ обвиненіи министра-президента фонъ-Дальвигка (v.-Dalwigk) за нарушеніе конституціи вслѣдствіе „поддержанія противно законамъ и конституціи заключенной Майнцъ-Дарм-

---

[1]) *Pistorius*. S. 66 указывая, что отвѣтственность здѣсь является чисто-уголовной, говоритъ, что въ случаѣ, если дѣяніе министра не подходитъ подъ уголовное преступленіе, опредѣляемое общими уголовными законами, то судъ можетъ лишь констатировать неправильность его не болѣе. Неисполненіе обѣщаній монарха также можетъ быть караемо, лишь если оно въ данномъ случаѣ составляетъ уголовно наказуемое правонарушеніе.

[2]) См. у *Binding*'а. VIII, 2. S. 117.

штадтской конвенціи (Mainz-Darmstädter Konvention). Договоръ этотъ, заключенный 23 августа 1854 г. между Великимъ Герцогомъ Гессенскимъ и Майнцкимъ епископомъ фонъ-Кеттелеромъ относительно положенія католической церкви въ Гессенѣ, дѣйствительно заключалъ въ себѣ нѣкоторыя опредѣленія противныя конституціи и законамъ. Содержаніе его долгое время держалось въ тайнѣ, и онъ сталъ извѣстнымъ лишь вслѣдствіе требованій нижней палаты. 8 мая 1863 г. нижняя палата объявила, что соглашеніе съ епископомъ нарушаетъ конституцію. Но послѣднее продолжало оставаться въ силѣ, и поэтому 8 мая 1865 года палата постановила возбудить противъ министра-президента Дальвигка обвиненіе. Но въ верхней палатѣ это обвиненіе было единогласно отвергнуто. Результатомъ постановленія нижней палаты было однако то, что уже въ слѣдующемъ году министръ Дальвигкъ объявилъ, что Майнцъ-Дармштадтскій договоръ по соглашенію съ епископомъ отмѣняется [1].

Баденъ [2]). Баденская конституція 22 августа 1818 г. въ § 67 присваиваетъ палатамъ право обвинять министровъ и членовъ высшихъ правительственныхъ учрежденій (Mitglieder der obersten Staatsbehörden) за нарушеніе конституціи и признанныхъ конституціей правъ. Случаи обвиненія, степень виновности, подлежащій судъ и процедуру судопроизводства обѣщано было опредѣлить особымъ закономъ. Обвиненіе должно было передаваться герцогу и для дѣйствительности его требовалось постановленіе обѣихъ палатъ ландтага. Особый законъ объ отвѣтственности высшихъ чиновниковъ государства вышелъ 5 октября 1820 года, законъ же о судопроизводствѣ, принятый обѣими палатами въ 1822 году, не получилъ утвержденія монарха. Этотъ послѣдній предусматривалъ установленіе особаго суда изъ 32 судей, назначаемыхъ пополамъ герцогомъ и обѣими палатами по 8 судей каждой палатой.

По закону 1820 г. высшіе чиновники государства были признаны отвѣтственными за нарушеніе конституціи и гарантированныхъ ею правъ въ цѣломъ или въ отдѣльныхъ пунктахъ. Наказанія

---

[1]) Объ этомъ дѣлѣ см. подробное изложеніе у *Esselborn*'а. H. c. S. 127—146.

[2]) О мин. отвѣт. въ Баденѣ см. *Ludwig Frank*, Das Recht der Ministerverantwortlichkeit in Baden. Socialistische Monatshefte. V Jahrg. 1901. № 3. S. 204 ff. „Die Darstellung ist etwas politisch gefärbt", говоритъ Фришъ по поводу этой статьи. *Frisch*. S. 65. Anm. 1.

были: выговоръ, отстраненіе отъ должности, удаленіе отъ нея съ правомъ поступленія вновь на службу и безъ таковаго, исключеніе изъ службы. Право помилованія до суда (аболиція) исключалось вовсе. Послѣ же приговора осужденный на исключеніе изъ службы не могъ быть принятъ на прежнюю должность, а также вообще на должности судебныя и административныя, если только судомъ не было сдѣлано исключенія.

Въ февралѣ 1866 г. по желанію нижней палаты правительство представило ландтагу проэктъ новаго закона о министерской отвѣтственности, которымъ отчасти измѣнялись опредѣленія конституціи сюда относящіяся и отмѣнялся законъ 1820 г. Послѣ долгихъ обсужденій проэктъ съ поправками палатъ сталъ закономъ. Въ настоящее время отвѣтственность министровъ опредѣляется конституціоннымъ закономъ 20 февраля 1868 года, вошедшимъ въ текстъ конституціоннаго акта (§ 67a—67g) и закономъ 11 декабря 1869 года — о производствѣ при обвиненіи министровъ [1]).

По закону 1868 года право преданія суду присваивается одной нижней палатѣ, которая можетъ возбудить его въ отношеніи министровъ и членовъ высшихъ государственныхъ учрежденій за сознательно или вслѣдствіе грубой небрежности совершонное нарушеніе конституціи или признанныхъ ею правъ или за тяжкое посягательство на спокойствіе или благосостояніе государства. Въ качествѣ суда является верхняя палата, къ которой для этой цѣли присоединяются предсѣдатель высшаго суда (Oberlandesgericht'a) и 8 судей, избираемыхъ по жребію изъ членовъ коллегіальныхъ судовъ. Предсѣдателемъ является президентъ верхней палаты, замѣстителемъ его—предсѣдатель Oberlandesgericht'a. Наказаніе, налагаемое судомъ — исключеніе изъ государственной службы. Отмѣнено оно можетъ быть лишь по представленію или съ согласія палаты. Отставка обвиняемаго передъ или послѣ возбужденія обвиненія не уничтожаетъ послѣдняго.

Въ случаѣ совершенія министромъ государственнаго преступленія или общихъ преступленій вслѣдствіе злоупотребленія своими

---

[1]) *Binding.* Heft VIII, 1, 1905. S. 25. ff., 142. ff. *Thudichum.* H. c. S. 652. „Es sind diese Gesetze der neueste Versuch deutscher Gesetzgebungskunst auf diesem Gebiete und zwar auf der Grundlage der Anschauung, dass es sich bei Ministeranklage wesentlich um Fragen der Politik handelt".

должностными прерогативами палата можетъ постановить предложить особому суду надъ министрами передать разрѣшеніе этихъ дѣлъ подлежащимъ судебнымъ мѣстамъ. Послѣдній, находя предложеніе заслуживающимъ уваженія, поручаетъ прокуратурѣ возбудить процессъ. Для сего, какъ и для постановленія о преданіи министровъ суду въ особомъ порядкѣ, необходимо въ палатѣ $^2/_3$ голосовъ при присутствіи минимумъ $^3/_4$ членовъ. Отсрочка ландтага и закрытіе его сессіи не вліяютъ на ходъ процесса. Въ случаѣ же роспуска, если дѣло еще не окончено, новая палата выбираетъ новыхъ коммиссаровъ для поддержанія обвиненія, и судъ конституируется наново. Вторичный же роспускъ во время разбора дѣла не вліяетъ уже на составъ коммиссаровъ и суда. Обвиненіе можетъ быть возбуждено въ теченіе трехъ лѣтъ съ того времени какъ преступное дѣйствіе стало извѣстно ландтагу. Дѣйствіе, разъ одобренное большинствомъ палаты, уже не можетъ служить предметомъ обвиненія. Относительно производства обвиненія и суда законъ 11 декабря 1869 г. содержитъ слѣдующія главнѣйшія постановленія. Предложеніе о возбужденіи обвиненія должно быть внесено за подписью не менѣе 10 депутатовъ, при чемъ опредѣленно должны быть указаны факты, на которыхъ основано обвиненіе. Палата назначаетъ коммиссію изъ 7 членовъ для разслѣдованія дѣла и по ея докладу рѣшаетъ о дальнѣйшемъ теченіи его. Въ случаѣ возбужденія обвиненія назначается 3 коммиссара для поддержанія его въ судѣ. Въ обвиненіи указываются факты, вмѣняющіеся въ вину, опредѣляется самая вина и предлагается наказаніе. Новыхъ обвиненій впослѣдствіи внесено быть не можетъ. Стороны могутъ отвести судей въ равномъ количествѣ съ тѣмъ, однако, чтобы послѣднихъ было не менѣе 18 и изъ нихъ не менѣе 12 членовъ верхней палаты. Процессъ ведется въ рамкахъ уголовнаго судопроизводства. Обвиняемый имѣетъ защитниковъ, и ему принадлежитъ послѣднее слово. Для постановленія обвинительнаго приговора необходимо $^2/_3$ голосовъ. Рѣшеніе суда окончательно.

Случаевъ обвиненія министровъ въ Баденѣ не встрѣчается.

Законы о министерской отвѣтственности въ Баденѣ были выработаны подъ сильнымъ вліяніемъ извѣстнаго государствовѣда Блюнчли. Послѣдній, считая институтъ министерской отвѣтственности особымъ политическимъ средствомъ, называя и судебный видъ его политической отвѣтственностью, стремился, какъ мы знаемъ,

расширить предметы послѣдняго и на нецѣлесообразныя дѣйствія министровъ. Будучи докладчикомъ закона въ верхней палатѣ, Блюнчли привѣтствовалъ отказъ отъ уголовной точки зрѣнія. И министръ юстиціи Jolly присоединился къ воззрѣніямъ Блюнчли, указывая, что при обвиненіи министровъ дѣло идетъ не столько о вопросахъ права, какъ о вопросахъ политики. При созданіи законовъ объ отвѣтственности министровъ сознательно имѣли въ виду заимствовать постановленія Сѣв.-Ам.-Соед.-Штатовъ въ отношеніи отвѣтственности чиновниковъ союза, устанавливая, что политическое собраніе—верхняя палата постановляетъ лишь объ исключеніи изъ службы, а наложеніе другихъ наказаній передается обыкновеннымъ судамъ. Но къ верхней палатѣ прибавлены были и судебные элементы, а нижней дано право самой возбуждать вопросъ и объ отвѣтственности министровъ за общія преступленія чрезъ посредство особаго суда. Впрочемъ, послѣднее отмѣнено общеимперскимъ законодательствомъ, согласно которому прокуратура уже не можетъ слѣдовать указаніямъ особаго судилища надъ министрами. Расширеніе отвѣтственности на случаи нарушенія безопасности и благосостоянія государства вообще, давая дискреціонную власть палатѣ и суду въ опредѣленіи преступныхъ дѣяній министровъ и вводя такимъ образомъ отвѣтственность и за нецѣлесообразныя дѣянія ихъ, по нашему мнѣнію, врядъ ли можетъ заслуживать одобренія и подражанія [1]).

Что касается болѣе мелкихъ государствъ, то положеніе особой министерской отвѣтственности въ нихъ вкратцѣ таково:

Вел. Герц. Саксенъ-Веймаръ. По нынѣ дѣйствующей конституціи—Reviedierte Grundgesetz über die Verfassung des Grossherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach vom 15 Oktober 1850 [2])—ландтагъ имѣетъ право обвинять министровъ (§ 5) за обманныя дѣйствія при управленіи государственными кассами, подкупность, намѣренный отказъ или замедленіе въ правосудіи, намѣренныя проволочки въ управленіи и другія произвольныя посягательства на конституцію и законы, обезпечивающіе свободу, честь и собственность гражданъ или, наконецъ, вообще за такія нарушенія служебнаго долга, которыя наказываются въ судебномъ порядкѣ (§ 49). При этомъ

---

[1]) Ср. въ этомъ смыслѣ *Pistorius*, S. 140.

[2]) См. *Stoerk*, Handbuch der deutschen Verfassungen. Leipzig, 1884. S. 276.

указывается, что министры могутъ быть наказаны только по опредѣленіямъ уголовныхъ законовъ. Отвѣтственность, такимъ образомъ, носитъ чисто уголовный характеръ. Въ случаѣ осужденія министръ непремѣнно долженъ быть отстраненъ отъ своей должности (§ 58). Если съ преступнымъ дѣйствіемъ соединены потери для государства, то ландтагъ можетъ возбудить параллельно и гражданскую отвѣтственность министровъ (so ist auf Antrag des Landtages der Civilpunkt neben dem Anklagepunkte mit zur Entscheidung zu bringen) [1]). Для суда образуется особый трибуналъ, состоящій изъ президента Oberlandesgericht'a въ Іенѣ, общаго высшаго суда для всѣхъ тюрингскихъ государствъ, и изъ 12 судей, наполовину выбираемыхъ великимъ герцогомъ и наполовину ландтагомъ. Относительно процедуры обвиненія опредѣляетъ особый законъ, изданный 22 октября 1850 г. [2]). Обвиненіе направляется непосредственно суду, который самъ производитъ и слѣдствіе. Ландтагъ всегда можетъ отказаться отъ обвиненія. Выходъ министра въ отставку не вліяетъ на ходъ процесса. Прекращеніе преслѣдованія до суда (аболиція) и помилованіе могутъ быть осуществлены только въ формѣ закона. Рѣшеніе суда окончательно.

Вел. Герц. Ольденбургъ. Здѣсь обвиненіе министровъ ландтагомъ опредѣляется конституціей—Das reviedierte Staatsgrundgesetz vom 22 November 1821, приложеніемъ къ конституціи (Anlage III) и особымъ закономъ отъ 24 марта 1855 года [3]). Вопреки мнѣнію Гундлаха, оно здѣсь имѣетъ уголовный характеръ, такъ какъ нарушеніе конституціи и цѣлый рядъ дѣяній, перечисляемыхъ въ ст. 200 конституціи, являются объектами обвиненія лишь въ томъ случаѣ, если они совершены намѣренно или если не могли произойти безъ тяжкой небрежности виновнаго. Обвиненіе можетъ быть возбуждено въ теченіе 4 лѣтъ съ того времени, какъ преступное дѣйствіе стало извѣстно ландтагу. Относительно отставки министра и роспуска ландтага во время процесса постановляется то же, что и въ другихъ государствахъ. Помилованіе можетъ быть даровано осужден-

[1]) *Pistorius*, S. 116 говоритъ, что законодательство Саксенъ-Веймара можетъ быть разсматриваемо „als typisch für diejenigen Staaten, welche die Ministerverantwortlichkeit rein strafrechtlich behandeln".

[2]) Gesetz über Erhebung von Anklagen gegen Minister und das dabei einzuhaltende Verfahren. *Stoerk*, S. 288.

[3]) *Stoerk*, S. 292.

ному только съ согласія ландтага. Наказанія, налагаемыя судомъ, суть: за нарушеніе конституціи отставка и отрѣшеніе отъ службы, а за другія дѣянія—общія уголовныя наказанія, подъ которыя они подпадаютъ. Обвиненію вмѣстѣ съ министрами подлежатъ ихъ соучастники. Относительно другихъ чиновниковъ ландтагъ можетъ требовать у министерства (Staatsministerium) преданія ихъ общимъ судамъ. Относительно гражданскихъ обвиненій рѣшаютъ общіе суды. При начатіи обвиненія ландтагомъ, если аналогичное дѣло разбирается общимъ судомъ, оно передается государственному суду, если только обыкновеннымъ судомъ еще не постановленъ приговоръ (Ges. v. 24 März. 1855, Art. 19).

Судъ образуется изъ предсѣдателя и 6 членовъ, избираемыхъ такимъ образомъ, что одинъ назначается по жребію изъ членовъ высшихъ судовъ, а 6 изъ судей страны по 3 монархомъ и ландтагомъ. Также назначаются и 6 дополнительныхъ судей.

Гери. Брауншвейгъ. Конституція этого государства отъ 12 октября 1832 г. кромѣ права ландтага обвинять передъ особымъ судомъ министровъ знаетъ также право обвиненія правительствомъ членовъ ландтага, но не всѣхъ, какъ въ Вюртембергѣ, а только членовъ такъ называемой постоянной коммиссіи ландтага [1]). Предметомъ обвиненія служитъ лишь нарушеніе конституціи. Общіе уголовныя преступленія и гражданскія правонарушенія соединенныя съ нарушеніемъ конституціи передаются особымъ судомъ на рѣшеніе общихъ судовъ [2]) (§ 110). Особый судъ по закону 19 марта 1850 г. состоитъ изъ 7 членовъ высшихъ судовъ, 3 изъ которыхъ выбираются по жребію, а 4 назначаются по 2 монархомъ и ландтагомъ. Наказаніями являются для министровъ исключеніе изъ службы, для членовъ коммиссіи ландтага [3]) лишеніе депутатскихъ полномочій и лишеніе права быть избираемымъ. Срокъ обвиненія 6 лѣтъ со времени нарушенія конституціи. Аболиція воспрещается. Осужденный не можетъ быть возстановленъ въ правахъ поступленія на службу.

---

[1]) *Stoerk*, S. 329.

[2]) *Gundlach*, S. 78 находитъ, что въ Брауншвейгѣ вполнѣ осуществлена особая государственно-правовая отвѣтственность министровъ.

[3]) Постоянныя коммиссіи выбираемыя палатами существуютъ въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ (Саксоніи, Вюртембергѣ, Брауншвейгѣ и др.) для надзора за законностью управленія, когда палаты не въ сборѣ. См. *Градовскій*, Соб. соч., т. V, стр. 437.

Кн. Шварцбургъ-Рудольштадтъ необходимо отнести къ государствамъ съ чисто уголовнымъ характеромъ особой судебной министерской отвѣтственности. По конституціи 21 марта 1854 г. [1]) (§§ 6—8) министры могутъ быть обвиняемы ландтагомъ за нарушеніе конституціи. Для этого требуется $^2/_3$ голосовъ въ палатѣ. Обвиненіе передается монарху. Производство должно быть уголовное (Strafrechtliches Verfahren). Судъ рѣшаетъ „по опредѣленіямъ существующихъ законовъ“. Судомъ является высшій апелляціонный судъ, каковымъ въ настоящее время состоитъ общій для тюрингскихъ государствъ Oberlandesgericht въ Іенѣ. Въ первой инстанціи дѣло разбираетъ уголовное отдѣленіе этого суда, во второй plenum.

Кн. Шаумбургъ-Липпе. Отвѣтственность министровъ здѣсь опредѣляется закономъ 2-го января 1849 г. (изд. ранѣе дѣйствующей конст. 1868 г.). Ландтагъ можетъ возбудить обвиненіе противъ министровъ лишь $^3/_4$ голосовъ. Судомъ является высшій апелляціонный судъ въ Вольфенбюттелѣ (вмѣсто котораго въ настоящее время функціонируетъ общій съ Ольденбургомъ Oberlandesgericht. Договоръ 23 октября 1878 г.). Предметами обвиненія являются: нарушеніе законовъ и конституціонныхъ правъ ландтага. Наказаніями кромѣ отставки и отрѣшенія отъ службы служатъ выговоры и денежные штрафы, а также наказанія, предусматриваемыя общими уголовными законами. Право помилованія обусловлено согласіемъ ландтага. Обвиненіе имѣетъ уголовно-правовой характеръ [2]).

Гери. Саксенъ-Альтенбургъ. По дѣйствующей конституціи 29 апрѣля 1831 г. [3]) высшіе чиновники государства могутъ быть обвинены ландтагомъ за изданныя или подписанныя ими распоряженія противныя конституціи (§ 37). Но прежде чѣмъ возбудить обвиненіе ландтагъ долженъ сдѣлать представленіе монарху о неправильныхъ дѣйствіяхъ чиновниковъ. Рѣшаетъ высшій апелляціонный судъ, на

---

[1]) *Stoerk*, S. 474.

[2]) *Pistorius*, S. 99 „Der Artikel 3 des Gesetzes vom 2 Januar 1849 spricht ausdrücklich von der *strafrechtlichen* Verfolgung. Dolus oder culpa lata hinsichtlich der ministeriellen Handlungsweise sind zur Voraussetzung einer Verurteilung gemacht“.

[3]) *Stoerk*, S. 395.

мѣсто котораго по закону 22 марта 1879 г. § 6 вступилъ Oberlandesgericht въ Іенѣ. О наказаніяхъ конституція молчитъ. Намъ кажется, что врядъ ли можно согласиться съ Гундлахомъ, что за молчаніемъ ея слѣдуетъ допустить возможнымъ примѣненіе въ этомъ отношеніи судомъ дискреціонной власти. Правильнѣе мнѣніе Писторіуса о примѣнимости лишь общихъ уголовныхъ наказаній [1]).

Въ Герцогствахъ Кобургъ-Гота, по конституціи 3-го мая 1852 г. [2]) соединившихся въ одно государство, министерская отвѣтственность имѣетъ тотъ же видъ и характеръ, что и въ Саксенъ-Альтенбургѣ. Ландтаги обоихъ соединенныхъ герцогствъ (а равно и ихъ постоянныя коммиссіи) имѣютъ право обвинять чиновниковъ государства за нарушеніе конституціи. При этомъ, также какъ и въ Саксенъ-Альтенбургѣ требуется, чтобы раньше была представлена жалоба монарху, и лишь въ случаѣ ея неуспѣха допускается приступленіе къ обвиненію. Чиновники могутъ освободиться отъ преслѣдованія указаніемъ на то, что они слѣдовали приказу начальства. Министры же не могутъ ссылаться на приказанія монарха, что, какъ указываетъ Писторіусъ, придаетъ ихъ отвѣтственности особый характеръ. Нарушеніе конституціи названо преступленіемъ (Vergehen—вѣрнѣе проступкомъ). Степень наказанія опредѣляется по степени злого умысла или вины, по размѣру вреда и по опредѣленіямъ законовъ о вмѣняемости (§ 164, Abs. 1). Все это указываетъ на уголовный характеръ института [3]). Судомъ является Oberlandesgericht въ Іенѣ. Въ первой инстанціи рѣшаетъ уголовное его отдѣленіе, во второй plenum. Наказанія выговоръ, устраненіе отъ должности, удаленіе отъ нея съ пенсіей и безъ таковой, съ допущеніемъ впослѣдствіи поступать на государственную службу и безъ таковаго и, наконецъ, отрѣшеніе отъ службы. Помилованіе можетъ быть осу-

---

[1]) *Pistorius*, S. 76. Ср. *Sonnenkalb* (Marquadsen's Handbuch. Bd. III, Hlbb. II, Abth. 2). S. 71, также *Krieghoff*, S. 28.

Гундлахъ выступаетъ противъ уголовнаго характера отвѣтственности въ Саксенъ-Альтенбургѣ также потому, что конституція этого государства постановляетъ, что обвиненіе можетъ быть начато только тогда, если дѣйствія виновнаго не отмѣнены и вредъ нанесенный ими не исправленъ. Въ уголовномъ же правѣ центръ тяжести не въ результатахъ вины, а въ субъективномъ настроеніи въ злой волѣ виновнаго.

[2]) *Stoerk*, S. 441.

[3]) *Pistorius*, S. 122.

ществлено монархомъ лишь съ согласія ландтага и только послѣ рѣшенія дѣла, а не во время его производства.

Писторіусъ обращаетъ вниманіе на §§ 173 и 174 конституціи, по которымъ министръ можетъ быть освобожденъ отъ наказанія, хотя дѣйствія его и будутъ признаны неправильными. Это можетъ имѣть мѣсто въ двухъ случаяхъ: 1) когда министръ ошибался въ истолкованіи конституціи, имѣя для этого достаточныя основанія и 2) когда дѣянія, подавшія поводъ къ обвиненію, въ теченіе 1 мѣсяца со времени принесенія жалобы на министра отмѣнены и послѣдствія ихъ устранены Вліяніе теоріи Моля здѣсь несомнѣнно, говоритъ Писторіусъ [1]). Моль же высказывался за уголовный характеръ обвиненія, и очевидно, что проникнутый его взглядами законъ не могъ имѣть иного характера.

Въ Герц. Саксенъ-Мейнингенѣ по конституціи 23 августа 1829 г. [2]) § 88 ландтагъ имѣетъ право обвинять министровъ за нарушеніе конституціи, злоупотребленіе должностной властью, невѣрность и вымогательство. Судомъ является Oberlandesgericht въ Іенѣ. О наказаніяхъ не говорится. Но слѣдуетъ принять мнѣніе Писторіуса, что за отсутствіемъ спеціальныхъ опредѣленій должны примѣняться общіе уголовные законы. Статья 88 даетъ этому мнѣнію нѣкоторую опору, постановляя, что обвиненіе подаваемое суду передается для производства слѣдствія одному изъ уголовныхъ судовъ страны, который разслѣдуетъ дѣло въ рамкахъ общей судебной процедуры [3]).

Въ княжествахъ *Шварцбургъ-Зондергаузенѣ* по конституціи 8 іюля 1857 года [4]) и *Рейссъ старшей линіи* по конституціи 28 марта 1867 года [5]) особая судебная министерская отвѣтственность является, также какъ и въ Пруссіи, lex imperfecta. Въ Шварцбургъ-Зондергаузенѣ § 57 конституціи присваиваетъ ландтагу право обвинять министровъ за нарушеніе конституціи и ихъ служебнаго долга.

---

[1]) См. *Mohl*, Die Verantwortlichkeit der Minister, S. 185. Ср. пр. 1 на предыдущ. стр.

[2]) *Stoerk*, S. 367.

[3]) „Die Anklage soll bei dem Oberlandesgericht in Jena angebracht im förmlichen Rechtsweg durch ein hiermit zu beauftragendes Kriminalgericht des Landes untersucht und vom Oberlandesgericht entscheiden werden".

[4]) *Stoerk*, S. 483.

[5]) *Stoerk*, S. 514.

Ближайшее опредѣленіе отвѣтственности этой предоставлено особому закону, который до сего времени не изданъ. Въ Рейссѣ старшей линіи § 62 конституціи даетъ ландтагу право обвиненія чиновниковъ государства. Ст. 89 указываетъ, что относительно преданія суду чиновниковъ за преступное нарушеніе конституціи и относительно компетентнаго суда будетъ опредѣлено въ особомъ законѣ. Послѣдній не изданъ.

Въ Кн. Рейссѣ младшей линіи конституція 14 апрѣля 1852 г. [1]) § 110 даетъ ландтагу право обвиненія министровъ за намѣренное нарушеніе конституціи. Обвиненіе представляется монарху и имъ передается высшему суду страны (по закону 12 сентября 1879 г. Oberlandesgericht'у въ Іенѣ). Производство и всѣ условія ревизіи и пересмотра дѣла опредѣляются общими уголовными законами. Отвѣтственности подлежатъ только министры. Относительно другихъ чиновниковъ возможна жалоба ихъ начальству. Въ случаѣ неудовлетворенія жалобы министрами, какъ послѣдней инстанціей, они дѣлаются сами виновными и подлежатъ обвиненію ландтага. Писторіусъ указываетъ, что законодательство Рейсса младшей линіи во многомъ сознательно подражало постановленіямъ Саксенъ-Веймарскихъ законовъ, относящихся сюда [2]). Въ частности сюда относится постановленіе § 115, по которому ландтагъ можетъ преслѣдовать въ особомъ порядкѣ министровъ и за нанесеніе ими матеріальнаго вреда государству. Помилованіе осужденнаго по обвиненію ландтага возможно лишь съ согласія послѣдняго.

Наконецъ, княжество *Вальдекъ-Пирмонтъ* по конституціи 17 августа 1852 г. [3]) (пересмотрѣнная конституція 1849 г.) устанавливаетъ право ландтага обвинять министровъ за нарушеніе конституціи (§ 66). Право это регламентируется подробнымъ закономъ, изданнымъ 4 іюня 1850 г., которымъ требуется для обвиненія наличность злого умысла или тяжкой небрежности. Въ качествѣ суда функціонируетъ высшій судъ княжества. Наказаніями являются отставка съ пенсіей и безъ таковой и отрѣшеніе отъ должности, въ извѣстныхъ случаяхъ сюда присоединяется лишеніе сво-

---

[1]) *Stoerk*, S. 532.
[2]) *Pistorius*, S. 120.
[3]) *Stoerk*, S. 494.

боды. Ландтагъ можетъ всегда отказаться отъ обвиненія, но обвиненный можетъ требовать разбора разъ возбужденнаго дѣла. Отказъ ландтага отъ обвиненія во всякомъ случаѣ имѣетъ значеніе полнаго оправданія [1]).

Изъ государствъ, прекратившихъ свое существованіе вслѣдствіе завоеванія ихъ Пруссіей и присоединенія къ послѣдней, судебная отвѣтственность министровъ имѣла примѣненіе въ Кургессенѣ, гдѣ противъ министра Гассенпфлуга (Hassenpflug) ландтагъ три раза возбуждалъ обвиненіе въ нарушеніи конституціи въ 1733, 1835 и 1851 г.г., а также въ Нассау, гдѣ нижняя палата въ 1831 году обвинила министра Маршалля (Marschall). Гассенпфлугъ каждразъ былъ оправданъ. Обвиненіе же противъ Маршалля не состоялось, такъ какъ на него не было получено согласія верхней палаты, требовавшееся конституціей [2]).

Положеніе особаго судебнаго обвиненія министровъ, возбуждаемаго палатами въ особомъ порядкѣ, существующаго въ отдѣльныхъ государствахъ Германской имперіи, сдѣлалось крайне запутаннымъ вслѣдствіе изданія общеимперскихъ уголовныхъ, гражданскихъ и процессуальныхъ законовъ.

По ст. 13 закона объ имперской судебной организаціи (Gerichtsverfassungsgesetz) „всѣ уголовныя дѣла вѣдаются обыкновенными уголовными судами, поскольку въ отдѣльныхъ случаяхъ не установлена компетентность административныхъ властей и административныхъ судовъ или имперскими законами установлены или допущены особые суды.“ Объ особыхъ судахъ, существующихъ въ отдѣльныхъ государствахъ для разрѣшенія вопросовъ министерской отвѣтственности возбуждаемой палатами, законъ молчитъ и ставитъ изслѣдователей германскаго государственнаго права при разсмотрѣніи значенія этихъ судовъ въ нѣсколько затруднительное поло-

---

[1]) *Pistorius*, S. 124. „Kraft des Accessionsvertrags vom 18 Iuli 1867, beziehungsweise 24 November 1877 wird die Regierung in Waldeck durch den König von Preussen ausgeübt, und es steht an der Spitze der Regierung ein Landesdirektor, welcher die verfassungsmässig der Landesregierung obliegende Verantwortlichkeit zu tragen hat“.

О государственномъ устройствѣ небольшихъ германскихъ государствъ см. Handbuch des oeffentl. Rechts. *Marquadsen'a* Bd. III, Halbb. II. Abtheilungen 1, 2 и 3. Случаевъ обвиненія министровъ въ нихъ не было.

[2]) См. *Mohl*. Die Verantwortlichkeit der Minister, S. 714, ff.

женіе [1]). Тудихумъ и Писторіусъ [2]), особенно подробно занимающійся изслѣдованіемъ создавшагося положенія, пришли къ тому заключенію, что въ виду того, что особые суды надъ министрами не являются ни административными властями и судами, ни особыми установленными или допущенными имперскими законами трибуналами, осуществляющими уголовно-правовое судопроизводство, то, ихъ нельзя считать уголовными судами, процессъ передъ ними уголовнымъ процессомъ и наказанія ими налагаемыя уголовными наказаніями. Тудихумъ склоняется къ тому, что эти суды могутъ быть въ настоящее время только дисциплинарными судами, осуществляющими дисциплинарную отвѣтственность министровъ [3]), Писторіусъ же, что они имѣютъ значеніе особыхъ государственныхъ судовъ, ставящихъ себя цѣлью исключительно защиту конституцій отдѣльныхъ государствъ.

Нѣкоторые нѣмецкіе писатели, напримѣръ криминалисты Löwe и Daude, держатся того мнѣнія, что особые суды надъ министрами являются судами, допущенными имперскимъ правомъ. Допущеніе это являлось молчаливымъ. О нихъ не упоминалось, такъ какъ существованіе ихъ подразумѣвалось само собой. Но Писторіусъ указываетъ, что суды эти никакъ не могутъ считаться допущенными для разрѣшенія обыкновенныхъ уголовныхъ дѣлъ, въ смыслѣ § 13 Gerichtsverfassungsgesetz'a. Онъ проводитъ мотивы къ этому закону, въ которыхъ говорится, что законъ призванъ организовать лишь обыкновенное судопроизводство (die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit), а поэтому не касается особыхъ порядковъ судопроизводства: какъ дисциплинарнаго, такъ и производства при обвиненіи министровъ. Въ этихъ случаяхъ идетъ вопросъ о государственно-правовыхъ отношеніяхъ (Staatsrechtliche Verhältnisse in Frage sind), на которыя законъ о судебной организаціи само собою понятно не распростра-

---

[1]) По ст. 4 Abs. 13 имперской конституціи. „Der Beaufsichtigung seitens des Reichs und des Gesetzgebung desselben unterliegen die gemeinsame Gesetzgebung über das gesammte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren." Во исполненіе этихъ постановленій изданы общеимперскій уголовный (15 мая 1871 г.) и гражданскій (18 авг. 1896 г.) кодексы, законъ о судебной имперской организаціи (Gerichtsverfassungsgesetz) и процессуальные законы—Straf-Civil-und Konkursorgnungen.

[2]) *Thudichum*, S. 634, *Pistorius*. S. 143—162.

[3]) Тотъ же взглядъ недавно высказанъ *Anschütz*'емъ въ его Deutsches Staatsrecht. Enzykl, *Kohler-Holtzendorff* 1904. Bd. II. S. 570.

няетъ своего дѣйствія [1]). Поэтому, заключаетъ Писторіусъ, особые суды надъ министрами надо разсматривать, какъ стоящія внѣ общей судебной организаціи административныя власти (Administrativbehörden) Даже въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ разрѣшеніе вопроса о виновности министровъ передается обыкновеннымъ высшимъ судамъ страны, по мнѣнію Пистеріуса, судопроизводство это не можетъ быть причислено къ уголовному. Суды здѣсь функціонируютъ не какъ общіе уголовные суды, и главное отличіе этого судопроизводства отъ уголовнаго есть обвиненіе народнымъ представительствомъ, каковаго уголовное судопроизводство по имперскимъ законамъ не знаетъ [2]). Противъ тонкаго анализа и логическихъ выводовъ Писторіуса возражать трудно, и несомнѣнно, что имперское законодательство, не упоминая объ институтѣ особой судебной отвѣтственности министровъ, косвенно во многомъ ее измѣнило, а въ нѣкоторыхъ государствахъ прямо таки свело къ нулю [3]). Постановляя, что разрѣшеніе уголовныхъ правонарушеній и гражданскихъ исковъ относится къ вѣдѣнію исключительно общихъ судовъ и не упоминая среди особо допущенныхъ или установленныхъ для разрѣшенія этихъ вопросовъ судовъ трибуналы, разсматривающіе вопросы министерской отвѣтственности, имперское право уничтожило всякій raison d'être этихъ судовъ въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ объектами обвиненія являлись лишь общеуголовныя правонарушенія. Писторіусъ и Пассовъ считаютъ, что кромѣ Пруссіи, Шварцбургъ-Зондергаузена и Рейсса старшей линіи, лишенныхъ законодательныхъ постановленій объ

---

[1]) *Löwe*, Die Strafprozessorgnung für das Deutsche Reich. Berlin 1887. S. 30. Ср. *Pistorius* S. 150.

[2]) *Pistorius*, S. 147. „Die betreffenden Gerichten funktionieren in solchem Fall nicht in ihrer Eigenschaft als ordentliches Gericht und ihre diesbezügliche Thätigkeit ist keine strafrechtliche".

[3]) Подобное положеніе вопроса даетъ сильную поддержку мнѣніямъ, пытающимся обосновать министерскую отвѣтственность, какъ дисциплинарную или совершенно особую государственно-правовую. Отстаивать общеуголовный характеръ этого института въ Германіи очень затруднительно. Но писатели, считающіе его уголовнымъ, могутъ указать, что это особая уголовная отвѣтственность, обусловленная государственно-политическими соображеніями Потому она и не регулировалась закономъ о судебномъ устройствѣ, но какъ особый институтъ предусматривалась его мотивами наравнѣ съ дисциплинарнымъ судопроизводствомъ.

осуществленіи палатами судебной отвѣтственности министровъ, этой отвѣтственности не существуетъ въ настоящее время также въ 6 государствахъ: Гессенѣ, Саксенъ-Веймарѣ, Саксенъ-Альтенбургѣ, Саксенъ-Мейнингенѣ, Шварцбургъ-Рудольштадтѣ и Рейссѣ младшей линіи. Въ этихъ государствахъ, говорятъ они, собственно говоря не было введено особой отвѣтственности, но только осуществленіе общеуголовной отвѣтственности было поручено особымъ обвинительнѣмъ органамъ и особымъ судамъ, Въ виду же того, что въ настоящее время общеуголовныя дѣла разрѣшаются только въ общемъ порядкѣ, установленномъ имперскими законами, то это особое судопроизводство во всѣхъ названныхъ государствахъ implicite отмѣнено [1]).

Также должны считаться отмѣненными постановленія Вюртембергской (§ 208) и Саксонской (§ 148) конституцій, по которымъ государственный судъ можетъ разрѣшать на ряду съ особо установленными правонарушеніями также и общеуголовныя дѣла и прекращать всякое дальнѣйшее производство по нимъ въ общихъ судахъ, а также всѣ тѣ опредѣленія отдѣльныхъ государствъ, по которымъ ландтаги могутъ возбуждать передъ особыми судами гражданскіе иски противъ министровъ или непосредственно начинать передъ общими судами уголовное преслѣдованіе министровъ [2]).

---

[1]) *Pistorius*. H. c. S. 159. *Passow*, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. 1904, S. 30.

[2]) *Gundlach*, H. c. S. 83—87. нѣсколько иначе смотритъ на положеніе. созданное имперскимъ судебнымъ законодательствомъ. По его мнѣнію, лишь въ трехъ государствахъ: Саксенъ-Веймарѣ, Шварцбургъ-Рудольштадтѣ и Шаумбургъ-Липпе уничтожена имъ особая судебная отвѣтственность министровъ, такъ какъ только здѣсь она трактовалась, какъ чисто уголовная. Въ другихъ государствахъ, хотя и существуютъ отдѣльныя опредѣленія уголовно-правового характера, но въ общемъ институтъ не является уголовнымъ. Разногласіе его съ Писторіусомъ и Пассовымъ объясняется тѣмъ, что онъ считаетъ, что въ тѣхъ государствахъ, гдѣ законы молчатъ о наказаніяхъ (Гессенъ, Саксенъ-Мейнингенъ, Саксенъ-Альтенбургъ, Рейссъ младшей линіи) должно считать допустимымъ дискреціонную власть суда, а потому здѣсь на лицо не уголовная (какъ думаютъ вышеназванные писатели), а особая государственно-правовая отвѣтственность, которая имперскими законами затронута и измѣнена не была. Только относительно природы отвѣтственности въ Шаумбургъ-Липпе онъ совершенно расходится съ Писторіусомъ и Пассовымъ, считая ее чисто уголовной, тогда какъ послѣдніе находятъ ее государственно-правовой.

Такъ какъ законы о министерской отвѣтственности въ отдѣльныхъ государствахъ всѣ были изданы ранѣе имперской конституціи, то въ нихъ не встрѣчается опредѣленій относительно нарушеній имперскаго законодательства. Тудихумъ находитъ, что имперское право представляетъ составную часть законодательства каждаго отдѣльнаго государства, а потому министры могутъ быть сдѣланы отвѣтственными и за нарушеніе имперской конституціи и имперскихъ законовъ [1]). Тудихумъ находитъ страннымъ такое положеніе вещей, при которомъ, напримѣръ, министръ отвѣтствуетъ за нарушеніе закона, вводящаго въ дѣйствіе законъ о судебной организаціи въ отдѣльномъ государствѣ, а за нарушеніе этого самаго закона не отвѣтствуетъ. Правда, защита особыхъ судовъ надъ министрами довольно рѣдко можетъ потребоваться, такъ какъ имперское законодательство гарантируется общими судами, административными судами и союзнымъ совѣтомъ.

Но она можетъ быть необходима, напримѣръ, въ случаѣ, если министръ своимъ неисполненіемъ союзныхъ обязанностей вызываетъ союзную экзекуцію.

Однако другіе писатели выступаютъ противъ этого взгляда. Писторіусъ указываетъ, что имперское право вовсе не является составной частью права отдѣльныхъ государствъ. Оно дѣйствуетъ въ нихъ, но не какъ ихъ право, а какъ право имперское. Иначе имперія была бы не союзнымъ государствомъ, а союзомъ государствъ. Въ послѣднемъ право союза само по себѣ не является дѣйствующимъ, а получаетъ силу только тогда, когда особо вводится каждымъ государствомъ, какъ его право. Но Германская имперія за исключеніемъ Зейделя никѣмъ не считается за союзъ государствъ и не есть таковой. Разъ же имперское право не является составной частью права отдѣльныхъ государствъ, то и нарушеніе его не можетъ преслѣдоваться передъ судами, осуществляющими министерскую отвѣтственность въ этихъ государствахъ безъ особыхъ на то опредѣленій, которыхъ, однако, не существуетъ [2]). Приводимый Ту-

---

[1]) *Thudichum*, S. 644, также *Sarwey*, Das Staatsrecht des Kgr. Würtemberg, t. II, S. 253. *Gessner*. H. c. S. 46.

[2]) Въ 1876 г. въ проэктѣ о министерской отвѣтственности въ Вюртембергѣ была произведена попытка сдѣлать министровъ отвѣтственными и за нарушеніе имперской конституціи. Проэктъ этотъ не былъ осуществленъ.

дихумомъ примѣръ преслѣдованія министра за нарушеніе имъ союзныхъ обязанностей, повлекшее за собой союзную экзекуцію, Писторіусъ считаетъ неудачнымъ, такъ какъ здѣсь Тудихумъ смѣшиваетъ два вопроса: нарушеніе имперскихъ законовъ и причиненіе вреда своему государству. Только за послѣднее министръ можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности въ особомъ порядкѣ въ отдѣльныхъ государствахъ и то только при настоящемъ положеніи законодательства въ нихъ въ одномъ государствѣ Баденѣ, гдѣ министры, какъ извѣстно, отвѣтственны и за нецѣлесообразность своихъ дѣйствій [1]).

Что касается, наконецъ, отвѣтственности министровъ отдѣльныхъ государствъ за ихъ дѣятельность въ отношеніи имперіи, то Писторіусъ [2]) приходитъ къ выводу, что за инструкціи, которыя получаютъ уполномоченные отдѣльныхъ государствъ, министры могутъ быть отвѣтственны только опять таки въ Баденѣ. Гесснеръ же думаетъ, что и въ другихъ государствахъ, въ частности въ Гессенѣ, возможно обвиненіе министровъ за эти инструкціи, если онѣ изданы съ нарушеніемъ законовъ или если, напримѣръ, вовсе не назначено уполномоченнаго въ союзный совѣтъ. Вопросы эти остались, однако, безъ регулированія законными нормами и подаютъ поводъ къ различнымъ толкованіямъ [3]).

Относительно отвѣтственности высшаго должностного лица имперіи, нѣсколько напоминающаго по характеру своихъ обязанностей и по положенію своему министровъ конституціонныхъ странъ— имперскаго канцлера [4]) въ конституціи германской имперіи 16 ап-

---

[1]) См. *Pistorius*, S. 190 ff, также *Gundlach*, S. 87 ff.

[2]) *Pistorius*, ibidem.

[3]) *Gessner*, S. 47. правильно замѣчаетъ, что „im Rechte der Ministerverantwortlichkeit allerdings bei einer Reihe wichtiger Fragen eine bedenkliche Unsicherheit und Unklarheit herrscht, so dass thatsächlich die Entscheidung in vielen Fragen zweifelhaft ist“.

[4]) Объ отвѣтственности канцлера см.: *Reichard*, Die Gegenzeichnung und die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers; *Iacob*, Указ. соч.; *Passow*, Указ. соч. S. 60 f.; *Preuss*, Die organische Bedeutung des Art. 15 und 17 der Reichsverfassung (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1889, Bd. 45).

Rosenberg, Die rechtliche Stellung des Reichskanzlers. Strassburg, 1889.

Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers (Annalen des deutschen Reichs. 1882. § 1—60).

Laband, Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich. (Deutsche Iuristenzeitung VI Iahrgang. 1901. S. 1 ff).

рѣля 1871 г. встрѣчается только одна статья 17, въ которой опредѣляется, что всѣ приказы и распоряженія императора нуждаются для своей дѣйствительности въ подписи имперскаго канцлера, принимающаго чрезъ это на себя отвѣтственность за нихъ.

Значеніе этой статьи нѣмецкими писателями толкуется различно. Одни—Гензель и Зейдель—считаютъ заявленіе въ ней объ отвѣтственности пустой фразой (eine blosse Phrase), другіе напр. Лабандъ[1])—называютъ ее „политическимъ принципомъ, который ждетъ еще своего осуществленія въ правовыхъ формахъ, но который не остается все же безъ значенія, такъ какъ обосновываетъ политическую или парламентскую отвѣтственность". Наконецъ нѣкоторые, какъ Г. Мейеръ, Аншюцъ, Генель, Якобъ считаютъ ст. 17 правовымъ положеніемъ, lex imperfecta, хотя неосуществленнымъ въ отношеніи особой судебной отвѣтственности канцлера, но все же нелишеннымъ въ этомъ отношеніи правового значенія[2]).

Со времени основанія Сѣверо-Германскаго Союза было нѣсколько попытокъ издать особыя законоположенія о судебной отвѣтственности канцлера. Въ 1867 г. группой депутатовъ (Oehlmichen und Genossen) при обсужденіи бюджета на 1868 г. было внесено предложеніе сдѣлать канцлера отвѣтственнымъ въ гражданскомъ порядкѣ за точное исполненіе бюджета. Рейхстагу предоставлялось право возбуждать обвиненіе противъ канцлера при посредствѣ особой коммиссіи изъ 5 членовъ передъ высшимъ апелляціоннымъ

Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches. 4 Aufl. 1901. Bd. I, S. 355. См. также соотв. мѣста въ курсахъ госуд. права германской имперіи *Цорна*, *Генеля*, *Зейделя*, *Арндта* и др.

[1]) Также *Pistorius*, S. 203; *Passow*, S. 73.

[2]) *G. Meyer*, S. 691 говоритъ по этому поводу: „Die Behauptung vieler Schriftsteller, dass die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers lediglich eine politische sei, ist tatsächlich allerdings richtig. Daraus folgt aber nicht, dass Art. 17 auch grundsätzlich nur von einer politischen Verantwortlichkeit verstanden werden muss". Якобъ (S. 78) считаетъ, слѣдуя Dainert'у (Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Diss), что ст. 17 есть Blanketgesetz, развитіе котораго предоставлено особому закону. Если не считать ее правовымъ положеніемъ, а только политическимъ принципомъ, какъ Лабандъ, то тогда для изданія закона объ особой судебной отвѣтственности требовались бы, думаетъ онъ, болѣе затруднительныя условія. Внося измѣненія въ конституцію, законъ этотъ требовалъ бы особыхъ условій, необходимыхъ для конституціонныхъ законовъ по ст. 78 конст.

судомъ въ Любекѣ. Это предложеніе было отвергнуто рейхстагомъ 8 октября 1867 г.

Въ ту же сессію другая группа (Miquel und Genossen) при обсужденіи закона объ организаціи управленія долгомъ Сѣверо-Германскаго Союза предложила внести въ него опредѣленіе, что въ случаѣ злоупотребленій въ этомъ управленіи рейхстагъ и союзный совѣтъ могутъ непосредственно возбуждать судебную отвѣтственность чиновниковъ, на обязанности которыхъ находится веденіе этого дѣла и которые отвѣтственны за него по § 7 этого закона (въ томъ числѣ и канцлера). Такъ какъ эта поправка, съ которой правительство было несогласно, была принята рейхстагомъ, то проэктъ закона былъ взятъ назадъ. Въ слѣдующую сессію, при внесеніи его снова въ рейхстагъ, тѣ же депутаты повторили попытку ввести въ него вышеуказанную поправку. Не смотря на горячія возраженія канцлера графа Бисмарка, поправка опять была принята и правительство опять взяло назадъ проэктъ закона.

Въ 1900 г. группой депутатовъ партіи центра было внесено предложеніе „объ организаціи имперскаго государственнаго суда для разрѣшенія пререканій объ отвѣтственности канцлера и законныхъ его замѣстителей“ и въ томъ же году соціалъ-демократическая партія представила подробный проэктъ закона объ организаціи особой судебной отвѣтственности канцлера, возбуждаемой рейхстагомъ, по которому рейхстагу просваивалось право обвинять канцлера за дѣйствія или упущенія, совершонныя намѣренно или по тяжкой небрежности, которыми онъ нарушилъ свои должностныя обязанности, а именно—дѣйствовалъ противъ конституціи или нанесъ вредъ благу имперіи. Для суда долженъ былъ быть организованъ особый трибуналъ изъ 24 членовъ, назначаемыхъ рейхстагомъ въ началѣ каждаго законодательнаго періода (члены рейхстага и союзнаго совѣта не могли быть членами этого суда). Изъ нихъ обвиняемый можетъ отвести половину. Канцлеръ по постановленіи рейхстага о начатіи обвиненія предварительно устраняется отъ должности до окончанія дѣла. Наказаніемъ служитъ удаленіе отъ должности, соединенное въ извѣстныхъ случаяхъ съ лишеніемъ права занимать государственныя должности временно или навсегда. Помилованіе можетъ быть даровано только по предложенію рейхстага. Рейхстагъ можетъ обвинять канцлера также и за общія преступныя дѣянія, обозначенныя въ уголовномъ кодексѣ, если только они

находятся въ связи съ его служебными обязанностями. Въ этомъ случаѣ могутъ быть налагаемы только наказанія, назначенныя за эти дѣянія въ уголовныхъ законахъ. Въ гражданскихъ дѣлахъ канцлеръ отвѣтствуетъ въ общемъ порядкѣ, и искъ противъ него можетъ быть возбужденъ, если онъ произвелъ расходы неодобренные рейхстагомъ, или употребилъ суммы не на назначенныя рейхстагомъ цѣли, или, наконецъ, своими дѣйствіями, признанными государственнымъ судомъ наказуемыми (каковое рѣшеніе даннаго суда обязательно для общихъ судовъ) нанесъ вредъ имперіи или частнымъ лицамъ [1]). Этотъ проэктъ былъ внесенъ соціалъ-демократической партіей также и въ сессію 1903 г., но обсужденію ни разу не подвергался, также какъ и предложеніе партіи центра. Въ ноябрѣ 1908 г. партіи эти снова внесли свои предложенія, воспользовавшись моментомъ возбужденія общественнаго мнѣнія по поводу опубликованія политическихъ бесѣдъ императора въ англійской газетѣ Daily Telegraph, но, какъ кажется, также безрезультатно.

Такимъ образомъ особой судебной отвѣтственности канцлера не существуетъ.

По закону 17 марта 1878 г. отвѣтственность съ канцлеромъ раздѣлили его замѣстители. По этому закону обязанности канцлера по контрасигнированію королевскихъ актовъ могутъ быть отправляемы или такъ называемымъ Generalstellvertreter'омъ или Vicekanzler'омъ, вполнѣ замѣняющимъ канцлера, когда послѣдній не въ состояніи отправлять своихъ обязанностей, или спеціальными замѣстителями канцлера въ отдѣльныхъ отрасляхъ государственнаго управленія,

---

[1]) См. *Passow*. S. 69. Критику указанныхъ проэктовъ см. у *Laband'a* въ статьѣ въ Deutsche Iuristenzeitung. Относясь вообще отрицательно къ идеѣ особой судебной отвѣтственности канцлера, возбуждаемой рейхстагомъ, Лабандъ особенно критикуетъ проэктъ соціалъ-демократической партіи, говоря, что онъ дѣлаетъ императора маріонеткой канцлера, а послѣдняго маріонеткой большинства рейхстага. Къ этому ведетъ опредѣленіе, по которому канцлеръ, отвѣчая за всѣ дѣйствія и упущенія императора, отвѣтственъ при этомъ не только за законность ихъ, но и за то, чтобы они не вредили благу имперіи. Лабандъ находитъ, что въ новое время „politische Verantwortlichkeit die juristische ganz in Schatten gestellt und entbehrlich gemacht hat". Это утвержденіе можно часто встрѣтить у писателей. Противъ него очень остроумно замѣчаетъ *Pistorius* (S. 208). „Ein solches Argument erinnert an eine schwäbische Dorffeuerwehr, welche sich auflöste, weil ihre Existenz sich nicht rentiere, da es zu selten brenne".

каковыми должны быть назначаемы начальники отдѣльныхъ частей управленія имперіи—Staatsekretäre der obersten Reichsbeamten. Къ этимъ лицамъ вполнѣ относится сказанное въ отношеніи канцлера касательно примѣненія къ нимъ ст. 17 конституціи и отсутствія особой судебной отвѣтственности [1]).

4 іюля 1879 г. былъ изданъ законъ, по которому права и обязанности канцлера въ отношеніи управленія имперской областью Эльзасъ-Лотарингіей перешли на намѣстника (Statthalter) этой области, который является какъ бы вторымъ министромъ имперіи. Его отвѣтственность вполнѣ тождественна въ отношеніи управленія Эльзасъ-Лотарингіей съ отвѣтственностью канцлера въ управленіи имперіей [2]). По § 2 закона 1879 г. онъ обязанъ подписывать всѣ акты императора относящіеся къ Эльзасъ-Лотарингіи и отвѣтствовать за нихъ. Замѣстителемъ намѣстника является особый статсъ-секретарь Эльзасъ-Лотарингіи, который несетъ также отвѣтственность въ тѣхъ случаяхъ, когда намѣстникъ отправляетъ порученныя ему прерогативы монарха. Въ этихъ случаяхъ онъ контрасигнируетъ акты намѣстника.

Но отвѣтственность всѣхъ этихъ лицъ есть отвѣтственность политическая. О значеніи ея и функціонированіи будетъ говорено далѣе. Что же касается отвѣтственности въ судебномъ порядкѣ, то въ настоящее время за отсутствіемъ особаго порядка всѣ высшіе чиновники имперіи будутъ подсудны обыкновеннымъ уголовнымъ и гражданскимъ судамъ [3]).

---

[1]) Лабандъ называетъ замѣстителей канцлера—„Verantwortliche Unterminister.

[2]) Конечно лишь въ отношеніи управленія въ качествѣ высшаго правительственнаго лица. У канцлера есть особыя обязанности, какъ предсѣдателя союзнаго совѣта и уполномоченнаго Пруссіи въ немъ, соединенныя съ особой отвѣтственностью, а у намѣстника особыя полномочія (landesherrliche Befugnisse), въ силу каковыхъ онъ отправляетъ прерогативы монарха, пользуясь его безотвѣтственностью.

[3]) Согласно закону о судебной организаціи 1877 г. чиновники подчиняются суду своего мѣстопребыванія. Поэтому различные имперскіе чиновники будутъ подсудны судамъ того государства, въ которомъ они имѣютъ постоянную осѣдлость и высшіе чиновники: канцлеръ и его замѣстители—прусскимъ судамъ. За государственную измѣну Hoch-und Landesverrath они будутъ подсудны имперскому суду въ Лейпцигѣ. Уголовное обвиненіе возбуждается исключительно институтомъ прокуратуры. Въ нѣкоторыхъ государствахъ и между прочимъ въ Пруссіи начальствомъ чиновника можетъ быть возбужденъ

Переходя къ разсмотрѣнію положенія политической отвѣтственности въ Германіи, необходимо отмѣтить прежде всего, что парламентаризмъ не упрочился ни въ имперіи, ни въ одномъ изъ отдѣльныхъ государствъ. Хотя въ нѣкоторыхъ, особенно южныхъ государствахъ, гдѣ либеральныя теченія, подогрѣваемыя примѣромъ Франціи, были сильнѣе, и можно встрѣтить попытки подчинить выборъ монархомъ министровъ вліянію парламентскаго большинства, что замѣчается главнымъ образомъ въ 1848 г., и хотя въ отдѣльныхъ случаяхъ монархи слѣдовали желанію палатъ въ этомъ отношеніи, но всюду вліяніе монархическихъ традицій взяло верхъ, и начала парламентаризма не привились на германской почвѣ. Главное вліяніе въ этомъ отношеніи имѣлъ примѣръ Пруссіи, ставшей во главѣ создавшейся въ 1871 г. имперіи и перенесшей въ нее свои традиціи, духъ и пріемы управленія.

Въ Пруссіи октроированная королемъ конституція 1850 г. была во многомъ подражаніемъ бельгійской конституціи 1830 г., но въ противоположность послѣдней она провозгласила основой государственнаго порядка суверенитетъ короля, а не народа. Впрочемъ, это не могло служить причиной неудачи парламентарнаго начала. Во Франціи хартія Людовика XVIII 1814 г. также исходила изъ принципа монархическаго суверенитета, но это не помѣшало развитію вліянія народнаго представительства на направленіе политики и смѣну министровъ. Обстоятельства и люди много содѣйствовали развитію той или другой системы управленія.

Обстоятельства въ Пруссіи благопріятствовали королю. Онъ опирался на хорошо дисциплинированное войско и преданную ему бюрократію. Въ самомъ народномъ представительствѣ верхняя палата была на его сторонѣ и даже въ нижней образовалась сило-

---

вопросъ о предварительномъ разсмотрѣніи дѣйствій его въ административномъ судѣ (въ Пруссіи Oberverwaltungsgericht'ѣ), рѣшающемъ, имѣется ли здѣсь превышеніе служебныхъ полномочій (Ueberschreitung der Amtsbefugnisse). И только при утвердительномъ рѣшеніи этого суда допускается преслѣдованіе. Тудихумъ считаетъ, что канцлеръ можетъ возбудить самъ вопросъ о предварительномъ разсмотрѣніи своихъ дѣйствій въ административномъ судѣ. *Thudichum*, S. 641. Объ отвѣтственности чиновниковъ по германскому праву см. прекрасн. статью *Freund'a*, Die Verantwortlichkeit der Beamten für die Gesetzmässigkeit ihrer Amtshandlungen nach dem Rechte des deutschen Reiches und der grösseren Gliedstaaten desselben. (Archiv für öffentl. Rechts. Bd. I, Heft 2 p. 422 f.).

ченная консервативная партія приверженцевъ короны, всячески поддерживавшая королевскія прерогативы. „Либеральная же партія, по словамъ Дюпріэ, будучи безъ вождя и безъ организаціи, состояла больше изъ теоретиковъ-мечтателей, чѣмъ людей практики и дробилась на враждебныя группы, готовыя ежеминутно вступить въ борьбу другъ съ другомъ[1])“.

Что касается монарха и главы его министерства Бисмарка, то это были люди съ характеромъ, твердо рѣшившіе не допускать расширенія власти народнаго представительства.

Большое значеніе имѣетъ извѣстный прусскій финансовый конфликтъ правительства съ нижней палатой ландтага. Палата отказалась утвердить законъ объ увеличеніи состава арміи. Правительство произвело эту реформу безъ согласія палаты. Но та не утвердила необходимыхъ на это кредитовъ. Правительство обратилось въ верхнюю палату, утвердившую кредиты. Но нижняя палата отвергла бюджетъ съ кредитами, принятыми верхней палатой, и 4 года (отъ 1862 до 1866 г.) правительство управляло страной при помощи бюджета, утверждавшагося только верхней палатой, ибо нижняя каждый разъ его отвергала. Конфликтъ кончился тѣмъ, что въ 1866 г. послѣ побѣдъ Пруссіи надъ Даніей и Австріей ландтагомъ былъ изданъ индемнитетный законъ, одобрившій дѣйствія правительства.

Во время этого конфликта, когда въ нижнюю палату былъ представленъ 27 января 1863 г. проэктъ адреса королю съ просьбой объ удаленіи министровъ, Бисмаркъ, возражая противъ него, говорилъ, что адресомъ этимъ царствующему дому Гогенцоллерновъ ставится требованіе уступить свои конституціонныя права нижней палатѣ[2]).

„Вы совершенно неправильно отдѣляете министровъ отъ короны, говорилъ онъ, обращаясь къ авторамъ проэкта адреса. Въ Пруссіи кабинетъ находится въ иномъ положеніи нежели въ Англіи, гдѣ онъ, выходя изъ нѣдръ палатскаго большинства, имѣетъ парламентарный характеръ. Прусскій кабинетъ носитъ правительственный характеръ. Прусскіе министры, назначаемые и смѣняемые по усмотрѣнію короля, суть его непосредственные подчиненные,

---

[1]) *Dupriez*, t. I, p. 378.

[2]) Цитаты взяты изъ соч. *Вл. Ренненкампфа*, Конституціонныя начала и политическія воззрѣнія кн. Бисмарка, Кіевъ, 1890. Отдѣлъ III. стр. 221 и сл.

дѣйствуютъ отъ имени и по приказу его величества и находятся въ зависимости только отъ его воли и желаній. Мы министры его величества короля, а не ваши". И когда палата 22 мая 1863 г. вотировала адресъ королю, въ которомъ заявила „что только перемѣна лицъ, а еще болѣе министерской системы можетъ заполнить пропасть, существующую въ настоящее время между совѣтниками короны и страной", король отвѣтилъ на это, что онъ отклоняетъ подобныя противныя конституціи требованія, которыми палата желаетъ его вынудить окружать себя такими министрами, которые ей угодны. „Мои министры пользуются моимъ довѣріемъ, заявилъ онъ палатѣ. Ихъ оффиціальные акты одобрены мною. Я выражаю имъ благодарность за то, что они противодѣйствовали несогласнымъ съ конституціей усиліямъ палаты, направленнымъ къ расширенію ея власти". Со времени прусскаго бюджетнаго конфликта парламентаризмъ потерялъ кредитъ въ Германіи. И если нѣкоторые прежніе писатели[1]) и выступали на его защиту, желая водворенія его въ нѣмецкихъ государствахъ, то въ настоящее время всѣ выдающіеся германскіе государствовѣды являются горячими его противниками[2]).

При критикѣ парламентарнаго режима очень часто приводится въ примѣръ, отмѣченный еще Бисмаркомъ результатъ политики прусскаго королевскаго правительства передъ событіями, повлекшими за собой основаніе германской имперіи, и указывается, что если бы въ 60-хъ годахъ прусское правительство подчинялось бы большинству нижней палаты, то не было бы ни побѣдъ Пруссіи надъ ея соперниками, создавшихъ ея силу и величіе, ни осуществленія идей единства германскаго народа, ни созданія могущественной германской имперіи, повлекшаго за собой духовное и матеріальное развитіе германской націи и существенно возвысившаго вѣсъ ея среди другихъ народовъ[3]).

Въ настоящее время необходимость сильнаго правительства, самостоятельно поставленнаго въ отношеніи народнаго представи-

---

[1]) См. *Mohl*. Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Tübingen, 1860. Bd. S. 33—65.

[2]) См. указ. уже прекрасн. статью фр. ученаго *Barthélemy*, Les theories royalistes dans la doctrine allemande conteporaine.

[3]) См. *Iacob*, S. 54.

тельства имперіи, съ успѣхомъ защищается въ Германіи. Окруженная сильными, подчасъ враждебными сосѣдями, угрожаемая соціальными затрудненіями, вызвавшими къ жизни опасную для государственной власти партію соціалъ-демократовъ, получившую значительное вліяніе надъ частью низшихъ классовъ населенія, имперія нуждается въ опредѣленной твердой политикѣ, каковой сообщить ей не въ состояніи ни одна изъ множества партій рейхстага, такъ какъ ни одна изъ нихъ не является для того достаточно многочисленной и сплоченной. „Расколотый на дюжину партій, рейхстагъ не способенъ служить выраженіемъ народной воли, говоритъ проф. Еллинекъ въ своей послѣдней работѣ. Требованія парламентарнаго министерства если и раздаются въ Германіи, то они носятъ совершенно доктринерскій характеръ. При парламентѣ, который непримиримыми противорѣчіями расколотъ на группы, постоянно пребывающія въ меньшинствѣ, внѣпартійное правительство, если и не безпартійное, то и не связанное никакими опредѣленными программами, должно представляться болѣе желательнымъ, чѣмъ правительство, покоющееся на предосудительныхъ компромиссахъ, неестественныхъ, а потому и непрочныхъ парламентскихъ коалиціяхъ. Ни въ одной странѣ въ мірѣ парламентарное правительство не имѣло-бы такой ожесточенной оппозиціи, какъ въ Германіи“ [1]).

Введеніе парламентаризма въ отдѣльныхъ государствахъ и въ Имперіи затрудняется также федеративнымъ характеромъ послѣдней, такъ какъ трудно было бы согласить политику государствъ и имперіи при возможномъ господствѣ различныхъ партій въ ландтагахъ отдѣльныхъ государствъ и имперскомъ представительствѣ. Такимъ образомъ о канцлерѣ и его замѣстителяхъ и о министрахъ германскихъ государствъ можно сказать то, что говоритъ Дюпріэ по поводу прусскихъ министровъ. „Это уполномоченные власти чуждой палатамъ. Они подчинены ихъ контролю, но ограждены отъ ихъ ударовъ“ [2]).

---

[1]) *Iellinek*, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, S. 58.

[2]) *Dupriez*. t. I, p. 400. Фр. писат. *Moreau* въ своей книгѣ Pour le régime parlementaire, p. 55 указываетъ, что голосованія рейхстага вліяютъ иногда на рѣшенія императора въ дѣлѣ назначенія высшихъ правительственныхъ лицъ имперіи. „Почему какъ не въ угоду аграріямъ получилъ въ 1895 году отставку Каприви, говоритъ онъ? Почему были уволены въ 1897 г. Маршаль и Бётлихеръ, какъ не изъ-за враждебнаго отношенія къ нимъ той-же партіи?

Контроль палатъ за дѣятельностью министровъ въ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ осуществляется путемъ запросовъ (Anfragen) и интерпелляцій, обращаемыхъ къ министрамъ и въ нѣкоторыхъ государствахъ путемъ парламентскихъ слѣдственныхъ коммиссій.

Въ конституціяхъ германскихъ государствъ за народнымъ представительствомъ закрѣпляется право обращенія къ монарху съ адресами и съ жалобами на дѣйствія министровъ [1]). Это право очевидно считалось большинствомъ конституцій очень важнымъ средствомъ осуществленія политической отвѣтственности министровъ, но на дѣлѣ оно свелось на ничто.

Бо́льшее значеніе имѣетъ право палатъ обращаться къ министрамъ съ запросами.

Почему ушелъ Гольманнъ, если не по поводу неудачи, постигшей въ рейхстагѣ его проэкты относительно флота? Почему ушли фонъ-Рекке и Боссе послѣ непринятія законопроэкта о каналѣ между Эльбой и Рейномъ? Опираясь на эти примѣры, Моро считаетъ, что тенденція въ пользу парламентаризма усилилась въ Германіи. Но врядъ-ли это такъ. Дѣйствительно, къ недовольству вліятельныхъ партій народнаго представительства германскіе монархи прислушиваются, и отставки министровъ совершаются иногда подъ вліяніемъ какъ народнаго представительства, такъ и общественнаго мнѣнія. Но отсюда до установленія какъ правила обязанности монарха увольнять министровъ всякій разъ какъ они потеряютъ довѣріе палатскаго большинства и назначать лицъ ему угодныхъ еще очень далеко. Что-же касается необходимости для министра по возможности имѣть поддержку въ палатахъ, то это было признано еще Бисмаркомъ, говорившимъ, что министры конституціоннаго государства нуждаются въ большинствѣ. Но онъ же утверждалъ, что онъ не слѣпой слуга большинства и умѣетъ ему противодѣйствовать, когда, по его убѣжденію, оно угрожаетъ благу государства. Положеніе министровъ въ Германіи со времени Бисмарка ничуть не измѣнилось. Министры не являются здѣсь „продуктами парламентскаго большинства". Они скорѣе сами всячески стараются составить подобное большинство ихъ поддерживающее путемъ роспуска палатъ, вліянія на выборы и т. п.

[1]) См. Прусск. конст., § 81; Баварск. Tit X, § 5; Баденск. § 67; Саксонск., § 140 (въ § 110 сакс. конст. дозволяется каждой палатѣ въ отдѣльности приносить жалобы относительно неправильнаго примѣненія законовъ въ судѣ и управленіи, тогда какъ жалобы по всѣмъ другимъ дѣламъ должны исходить изъ обѣихъ палать совмѣстно. (*Ретвихъ*, указ. статья, стр. 179 смѣшиваетъ право жалобъ монарху съ правомъ палатъ предавать министровъ суду). Саксенъ.—Веймарск. § 49 (гдѣ говорится, что палаты могутъ возбуждать обвиненія и жалобы противъ министровъ, но за нецѣлесообразность ихъ дѣйствій Unzweckmässigkeit des Verfahrens могутъ быть возбуждены только жалобы, а не обвиненія) и др.

Ст. 81 прусской конституціи постановляетъ, что каждая палата имѣетъ право направленныя къ ней письменныя обращенія пересылать министру и требовать отъ него объясненій относительно содержащихся въ нихъ жалобъ. Статья эта очевидно имѣетъ въ виду запросы министрамъ относительно петицій, подаваемыхъ палатамъ, но нѣмецкими государствовѣдами она толкуется распространительно, и они утверждаютъ, что изъ нея вполнѣ можетъ быть выведено право палатъ интерпеллировать министровъ и обязанность послѣднихъ отвѣчать на направленныя къ нимъ интерпелляціи. 3 декабря 1873 года палата депутатовъ постановила, чтобы правительство сообщило ей въ началѣ слѣдующей сессіи письменный отчетъ о рѣшеніяхъ имъ принятыхъ по поводу предложеній и резолюцій палаты, вынесенныхъ въ данную сессію. Съ этого времени въ началѣ каждой сессіи подобный обзоръ мѣропріятій правительства представляется каждой палатѣ ландтага, и когда въ 1877 году правительство не представило его, палата потребовала представленія и добилась послѣдняго. Правило это было впослѣдствіи принято и рейхстагомъ и закрѣплено въ наказахъ обѣихъ палатъ Пруссіи и имперскаго рейхстага [1]).

Простые вопросы членамъ правительства могутъ быть задаваемы членами палатъ Пруссіи и членами рейхстага, какъ по поводу обсужденія бюджета, такъ и вообще по тѣмъ или другимъ предметамъ во время обсужденія ихъ въ палатахъ. Здѣсь не требуется никакихъ формальностей.

Интерпелляціями называются запросы, соединенные съ извѣстными формальностями. Послѣднія въ прусскихъ палатахъ и въ имперскомъ народномъ представительствѣ устанавливаются регламентами палатъ и въ общемъ являются аналогичными [2]). Интерпелляція должна быть подписана извѣстнымъ количествомъ членовъ (30 по регламенту прусской палаты депутатовъ и имперскаго рейхстага и 20 по регламенту прусской палаты господъ). Она должна быть опредѣленно формулирована и въ письменной формѣ

---

[1]) Наказъ палаты господъ § 52; наказъ палаты депутатовъ § 35; наказъ рейхстага § 34 *Moreau et Delpech*, Les règlements, t. I, pp. 62, 82 et 30.

[2]) См. регл. прусск. пал. госп. § 51; пал. деп. § 33, 34; регл. рейхстага § 32, 33.

представлена президенту палаты, который сообщаетъ ее правительству (государственному министерству Staatsministerium въ Пруссіи и канцлеру въ имперіи) и приглашаетъ послѣднее назначить время для отвѣта. Интерпелляція печатается и раздается членамъ палаты (въ регламентѣ прусской верхней палаты это опредѣленно постановлено, въ другихъ регламентахъ объ этомъ не говорится, но на практикѣ данное правило всюду соблюдается). Если правительство готово дать отвѣтъ, то въ назначенный имъ день интерпеллянтъ (лицо, первое подписавшее интерпелляцію) приглашается развить свой запросъ. Относительно отвѣта на интерпелляцію или отклоненія ея можетъ быть поднятъ вопросъ о немедленномъ обсужденіи, если по крайней мѣрѣ 50 членовъ въ прусской нижней палатѣ и рейхстагѣ и 30 членовъ въ прусской палатѣ господъ предложатъ это. Постановка какого-либо предложенія при этомъ не допускается. Но каждый членъ палаты можетъ поднять вопросъ о данномъ предметѣ въ формѣ новаго предложенія. Относительно срока отвѣта на интерпелляцію ничего не опредѣляется, и на практикѣ нѣкоторыя интерпелляціи очень долго ждутъ отвѣта. Обыкновенно нѣсколько интерпелляцій обсуждаются въ одинъ день, назначенный для сего правительствомъ съ согласія палатъ. Интерпелляціи, касающіяся однородныхъ предметовъ, могутъ быть соединены. Внесшіе интерпелляцію всегда могутъ отказаться отъ нея. Розеггеръ [1]) того мнѣнія, что вторично тѣ же члены не могутъ вносить ее, и что для внесенія другими требуется снова подпись 30 лицъ. Георгъ Мейеръ и Розеггеръ [2]) полагаютъ, что правительство обязано дать отвѣтъ на предъявленную къ нему интерпелляцію. Оно можетъ не дать, какъ они выражаются, „матеріальнаго отвѣта“, но должно во всякомъ случаѣ отвѣтить, хотя бы отказомъ дать объясненія въ виду тѣхъ мотивовъ, что они были бы вредны для блага государства. Юридическая природа права интерпелляціи въ германской имперіи и въ Пруссіи писателями понимается различно. Въ Пруссіи это право, какъ мы видѣли, можетъ быть выведено только косвенно изъ ст. 81 конституціи, въ имперской же конституціи на него нѣтъ

---

[1]) *Rosegger*. H. c. S. 74.

[2]) *Rosegger*. S. 25, ff. *G. Meyer-Anschütz* S. 299. Мейеръ считаетъ юридически обязаннымъ правительство къ этому лишь въ тѣхъ государствахъ, гдѣ право интерпелляцій признано за палатами закономъ.

даже никакого намека, и свое основаніе оно имѣетъ исключительно въ правилахъ регламента рейхстага, которыя писатели пытаются иногда привести въ связь съ постановленіями ст. 17 объ отвѣтственности канцлера. Въ общемъ можно сказать, что это право носитъ характеръ обычнаго права, признаваемаго на практикѣ какъ палатами, такъ и правительствомъ. Но въ нѣмецкой литературѣ существуетъ споръ еще и о томъ, является ли право интерпелляцій правомъ законодательныхъ собраній.

Въ этомъ отношеніи замѣчательно мнѣніе Лабанда [1]), который считаетъ, что право интерпелляцій есть ничто иное, какъ присущая всѣмъ людямъ возможность ставить правительству вопросы, на которые послѣднее, однако, отвѣчать не обязано. Съ этимъ взглядомъ Лабанда другіе писатели не согласны. Аншюцъ [2]) говоритъ, что палаты не имѣютъ вообще субъективныхъ правъ, такъ какъ онѣ не суть корпораціи, а коллегіи, отправляющія государственную дѣятельность, и Еллинекъ указываетъ также, что у палатъ не можетъ быть субъективныхъ правъ, а только государственно-правовая компетенція, которой можетъ и не соотвѣтствовать обязанность другихъ лицъ и учрежденій.

„Административныя учрежденія, говоритъ онъ, располагаютъ множествомъ подобныхъ компетенцій". И въ примѣръ онъ приводитъ мировыхъ судей, обязанныхъ склонять стороны къ примиренію, предсѣдателя уголовнаго суда, могущаго предлагать обвиняемому вопросы и ремесленныя палаты, которымъ предоставлено обращаться къ властямъ съ просьбами и проэктами по вопросамъ, касающимся положенія ремеслъ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ другая сторона не имѣетъ обязанностей въ отношеніи первой: стороны не обязаны мириться, обвиняемый не обязанъ отвѣчать и власти не обязаны удовлетворять просьбы ремесленныхъ палатъ, но тѣмъ не менѣе здѣсь имѣется категорически признанная компетенція, основанная на правѣ [3]).

---

[1]) *Laband*, t. I. S. 284.

[2]) *Anschütz*, S. 571.

[3]) *Iellinek*, Verfassungsänderung ect. S. 21 Anm. 5. Cp. *Rosegger*, S. 25. „Das materielle Interpellationsrecht setzt die Kompetenz einer Kammer zu Interpellationen fest, es schafft damit kein subjectives Recht des Hauses oder seiner Mit-

На практикѣ министры въ Пруссіи отказываются иногда отвѣчать на обращенныя къ нимъ интерпелляціи безъ всякихъ объясненій причинъ отказа. Розеггеръ считаетъ, что это не имѣетъ большого значенія, такъ какъ за послѣдніе 20 лѣтъ только 8 интерпелляцій остались безъ отвѣта [1]). Но для правительства фактическая возможность обойти совершенно молчаніемъ предъявленную къ нему интерпелляцію безусловно имѣетъ значеніе въ смыслѣ сознанія имъ своей силы въ отношеніи палатъ.

Относительно значенія интерпелляцій въ имперіи можно привести случай 1886 г., когда былъ внесенъ въ рейхстагъ запросъ относительно изгнанія изъ Пруссіи поляковъ иностранныхъ подданныхъ. Канцлеръ отказался отвѣчать на него въ виду того, что дѣло это чисто внутреннее дѣло Пруссіи, въ которое имперія не можетъ вмѣшиваться. Рейхстагъ въ виду того, что по конституціи (ст. 4) надзоръ за иностранцами входитъ въ компетенцію имперіи, нашелъ, однако, что необходимо реагировать на дѣйствія прусскаго правительства въ этомъ отношеніи и постановилъ резолюцію гласившую, что „подобныя изгнанія не могутъ быть оправданы, и что они противорѣчатъ интересамъ имперіи". Вмѣсто всякаго отвѣта канцлеръ нѣсколько дней спустя послѣ этой резолюціи заявилъ въ прусскомъ ландтагѣ: „эту политическую мѣру мы будемъ энергично поддерживать, и двадцать вотумовъ рейхстага ничего не помогутъ".

„Никогда нигдѣ, говоритъ Дюпріэ [2]), не было высказано болѣе строгаго порицанія политикѣ правительства, и никогда ни одинъ министръ не позволилъ себѣ болѣе высокомѣрнаго отвѣта на запросъ парламента".

Что касается другихъ государствъ Германіи, то въ однихъ изъ нихъ право интерпелляцій устанавливается въ самихъ конститу-

---

glieder, sondern erklärt sie nur für zuständig, Interpellationen zu stellen". Зейдель считаетъ, что здѣсь имѣется право отдѣльнаго члена палаты, нуждающееся для своего осуществленія въ поддержкѣ другихъ членовъ.

[1]) См. таблицу на стр. 77 работы Розеггера относит. числа и судьбы интерпелляцій, вносившихся въ палату депутатовъ въ Пруссіи съ 1887 до 1906 г.г. Изъ нея видно, что интерпелляціи въ Пруссіи довольно рѣдки, больше 11 въ сессію (сессія 1904—5 г.) вносимо не было. Всего за періодъ указанный Розеггеромъ было внесено 94 интерпелляціи, двѣ изъ нихъ были взяты назадъ, на 84 былъ данъ отвѣтъ и 8 осталось безъ отвѣта.

[2]) *Dupriez,* Op. c. t. I, p. 545.

ціонныхъ актахъ, изъ которыхъ одни подробно, а другіе въ общихъ чертахъ регулируютъ его[1]), въ другихъ существуютъ законы[2]) его устанавливающіе, наконецъ въ нѣкоторыхъ[3]) оно, какъ въ имперіи, опредѣляется регламентами палатъ. Въ большинствѣ государствъ принимаются правила усвоенныя Пруссіей и имперіей, разно только опредѣляется число членовъ палатъ, вносящихъ интерпелляцію. Интерпелляціи вообще довольно рѣдки въ отдѣльныхъ небольшихъ государствахъ.

Относительно права учреждать парламентскія слѣдственныя коммиссіи въ Прусской конституціи мы встрѣчаемъ прямое опредѣленіе ст. 82: „каждая палата имѣетъ право назначать слѣдственныя коммиссіи для изслѣдованія различныхъ фактовъ.“ Правительство пыталось толковать эту статью такъ, что коммиссіи могутъ быть учреждаемы только для освѣдомленія палатъ по предметамъ ихъ законодательной компетенціи и запретило въ 1863 г. чиновникамъ давать объясненія коммиссіи, назначенной для разслѣдованія вопроса о незаконномъ воздѣйствіи его на выборы. Германскіе государствовѣды признаютъ, однако, что путемъ этихъ коммиссій могутъ быть разслѣдованы и дѣйствія правительства въ видахъ осуществленія министерской отвѣтственности[4]). Но объемъ правъ коммиссій является спорнымъ. Одни[5]) писатели утверждаютъ, что коммиссіи могутъ непосредственно сноситься съ чиновниками и требовать всѣ нуж-

---

[1]) *Любекск.* Конст. 5 апр. 1875, ст. 45. *Гамб.* Конст. 13 окт. 1879, ст. 60, 65. Конст. *Сакс.-Вейм.* § 29 Abs. 2; *Ольденб.* Art. 128 § 2; Art. 12, § 4 *Шварцб.-Зондергаузена,* § 56, *Вальдека,* § 64, *Сакс.-Кобур.-Гот.,* § 132, *Сакс.-Мейн.* § 87.

[2]) *Бавар.* Зак. 19 янв. 1872 г. den Geschäftsgang des Landtages betreffend Art. 18—21; *Сакс.* Landtagsordnung vom 12 Okt. 1874 § 31; *Гессенск.* Зак. 17 Іюня 1874, die landständische Geschäftsordnung betreffend. Art. 22; *Сак.-Мейн.* Зак. 23 апр. 1868, die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betreffend. § 28.

[3]) Въ Баденѣ и Вюртембергѣ, гдѣ регламенты палатъ изданы не въ видѣ законовъ.

[4]) *Dupriez,* Op. c. t. I, p. 425.

[5]) *Rönne,* S. 294 ff; *Schulze,* Preuss. Staatsrecht Bd. II. S. 180; *Anschütz,* S. 585 считаетъ, что коммиссіи имѣютъ право непосредственно сноситься съ чиновниками и частными лицами, вызывая послѣднихъ въ качествѣ свидѣтелей и экспертовъ и что здѣсь на лицо исключеніе изъ общаго правила, но, указывая, что ни чиновники, ни частныя лица не обязаны подчиняться требованіямъ коммиссій, уничтожаетъ всякое значеніе подобнаго сношенія.

ные имъ документы отъ послѣднихъ. Другіе[1]) же указываютъ, что сношенія коммиссій съ чиновниками могутъ происходить только при посредствѣ министровъ[2]). Коммиссіи не являются, по ихъ мнѣнію, начальствомъ ни въ отношеніи чиновниковъ, ни въ отношеніи частныхъ лицъ, а потому не могутъ заставить подчиняться ни тѣхъ ни другихъ своимъ требованіямъ. Взгляды послѣднихъ писателей, кажется, болѣе соотвѣтствуютъ дѣйствительному положенію вещей въ Пруссіи, чѣмъ взгляды ихъ болѣе либеральныхъ противниковъ. При той дисциплинѣ, которая существуетъ среди прусскаго чиновничества, чиновники всегда будутъ послушны своему начальству, и правительство всегда можетъ расчитывать на ихъ повиновеніе при конфликтѣ съ палатами, такъ что дѣятельность палатскихъ коммиссій сведется на нѣтъ при несогласіи правительства имъ содѣйствовать. Особенно подчеркивается также какъ на практикѣ, такъ и большинствомъ писателей, что коммиссіи могутъ быть назначаемы только по вопросамъ, относящимся къ компетенціи палатъ. Въ имперіи у рейхстага права учреждать слѣдственныя коммиссіи не существуетъ „Прусскій ландтагъ, говоритъ Дюпріэ, пытался не разъ примѣнить на практикѣ свое право назначать коммиссіи, и правительство предупредительно вычеркнуло изъ проэкта федеральной конституціи столь неудобное для него право“[3]). Наказъ рейхстага въ этомъ отношеніи не пополнилъ пробѣла конституціи, какъ въ отношеніи интерпелляцій.

Въ большинствѣ отдѣльныхъ государствъ Германіи право народнаго представительства учреждать слѣдственныя коммиссіи для полученія необходимыхъ ему свѣдѣній о положеніи тѣхъ или другихъ вопросовъ, подлежащихъ его компетенціи, и о дѣятельности правительства либо совершенно отсутствуетъ, либо опредѣляется крайне несовершенно нѣсколькими фразами въ конституціяхъ или

---

[1]) *Stengel*, S. 83; *Bornhak*, t. I. S. 431; *Arndt*, S. 289.

[2]) *Dupriez*, t. 1, p. 426 жестоко критикуетъ этотъ взглядъ:

„C'était enlever aux commissions de la Chambre toute indépendance et les subordonner aux hommes dont elles avaient pour mission de contrôler les actes“. Но онъ признаетъ, что практика склоняется все же къ этой неодобряемой имъ системѣ. Ср. *А. А. Алексѣевъ*, Къ ученію о парламентаризмѣ. Спб. 1908, стр. 70.

[3]) *Dupriez*, t. I, p. 546.

регламентахъ законодательныхъ собраній [1]). При этомъ объемъ правъ законодательныхъ коммиссій, опредѣляется довольно узко. По баварскому законодательству онѣ могутъ сноситься непосредственно только съ правительствомъ, а не съ подчиненными ему чиновниками, и лица допрашиваемыя ими, не обязаны непремѣнно подчиниться ихъ требованіямъ. Въ Вюртембергѣ въ сессіи 1862—3 и 1876—7 гг. коммиссіи, назначенныя нижней палатой ландтага для разслѣдованія правильности выборовъ въ ландтагъ, пытались входить въ непосредственныя сношенія съ чиновниками и допрашивать свидѣтелей, но правительство энергично выступило противъ этого, и коммиссіи должны были согласиться на сношенія со всѣми мѣстами и лицами исключительно чрезъ посредство министровъ [2]).

Отвѣтственность министровъ передъ монархомъ въ Германіи въ виду непринятія началъ парламентаризма имѣетъ очень большое значеніе. „Въ Германіи, по словамъ Дюпріэ, монархъ царствуетъ и управляетъ въ полномъ значеніи слова; онъ принимаетъ фактически участіе въ отправленіи всѣхъ властей, и ничто не дѣлается противъ или помимо его воли“ [3]). Отношеніе монарха къ министрамъ въ Пруссіи было хорошо охарактеризовано Бисмаркомъ: „Самъ король у насъ министръ-президентъ и остается таковымъ. Министры контрасигнируютъ его акты, но это не превращаетъ ихъ въ акты министерскіе; рѣшающее значеніе остается за королемъ. Если министръ найдетъ, что требованіе короля не соотвѣтствуетъ его убѣжденію или, что онъ не можетъ отвѣтствовать за королевское распоряженіе, то онъ подаетъ въ отставку, и королю легко найти другого, готоваго контрасигнировать его мѣру. Если же возникаетъ разногласіе между министрами, то они обращаются къ королю, который даетъ рѣшеніе обязательное для всѣхъ, а не желающіе ему подчиниться выходятъ изъ состава кабинета“ [4]). Дополне-

---

[1]) См. Бав. законъ 19 января 1872 г. „Geschäftsgang des Landtags betr.“, Art. 33; Вюрт. регл. пал. 1875 г. § 56, Abs. 3

Вальдекъ, конс. § 64. См. *G. Meyer-Anschütz* S. 300.

[2]) *Gaupp-Göz*, Staatsrecht des Kgr. Würtemberg. S. 117. „Ein direkter Verkehr mit anderen (кромѣ министровъ) Staatsbehörden ist weder den Kammern, noch den Kommissionen gestattet. Ebensowenig steht den Kammern ein Recht der selbstständigen Erhebung von Tatsachen durch Vernehmung von Auskunftspersonen zu“.

[3]) *Dupriez*, t. I, p. 382.

[4]) См. *Ренненкампфъ*, ук. соч. стр. 288.

ніемъ къ этому можетъ служить рескриптъ короля отъ 4 января 1882 г. [1]) государственному министерству.

„Право короля руководить по своей волѣ правительствомъ и политикой Пруссіи, говорится здѣсь, ограничено, но не уничтожено конституціей. Правительственные акты короля нуждаются въ подписи министра и защищаются министрами, какъ это было также и передъ изданіемъ конституціи. Но они остаются правительственными актами короля, изъ рѣшеній котораго они проистекаютъ, и который при ихъ посредствѣ конституціоннымъ образомъ выражаетъ свою волю. Поэтому было-бы непозволительно и повело-бы къ затемнѣнію конституціонныхъ правъ короля, если бы отправленіе ихъ представлялось такъ, что они исходятъ отъ министровъ, отвѣтственныхъ всякій разъ за нихъ, а не отъ самого короля. Конституція Пруссіи является выраженіемъ монархическихъ традицій этой страны, развитіе которыхъ покоится на живомъ отношеніи ея королей къ народу. Эти отношенія не могутъ быть перенесены на назначаемыхъ королемъ министровъ, ибо они связаны съ личностью короля. Поддержаніе ихъ есть государственная необходимость для Пруссіи. Поэтому такова моя твердая воля, чтобы какъ въ Пруссіи, такъ и въ законодательныхъ собраніяхъ имперіи не было никакого сомнѣнія относительно конституціонныхъ правъ моего и моихъ наслѣдниковъ относительно личнаго руководительства политикой моего правительства и, чтобы всегда опровергалось мнѣніе, будто, всегда существовавшая въ Пруссіи и выраженная въ 43 статьѣ конституціи, неприкосновенность личности короля или необходимость отвѣтственной подписи лишили мои правительственные акты характера самостоятельныхъ королевскихъ рѣшеній“.

Борнгакъ [2]) утверждаетъ даже, что въ Пруссіи министры отвѣтственны только за законность королевскихъ актовъ; за ихъ цѣлесообразность они, по его мнѣнію, не несутъ никакой отвѣтственности, а потому обязаны подчиниться рѣшенію короля и подписать всякое законное его распоряженіе, хотя бы оно и противорѣчило ихъ убѣжденіямъ. Они могутъ дѣлать королю въ дан-

---

[1]) См. у *Frisch*'а Н. с. S. 192. Anm. 2 (гдѣ ошибочно показанъ 1887 г.).

[2]) *Bornhak*, Н. с. t. I. S. 139—„Die sogennante politische Verantwortlichkeit der Minister steht im Widerspruche mit der monarchischen Regierung des Königs“ говоритъ Борнгакъ.

номъ случаѣ представленія и просить отставки, но въ концѣ концовъ все зависитъ отъ воли короля, и въ отставкѣ министрамъ можетъ быть отказано, если онъ находитъ это необходимымъ для блага государства.

Но другіе изслѣдователи прусскаго государственнаго права [1]) не раздѣляютъ этого взгляда Борнгака, признавая, что и въ Пруссіи, какъ и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ, министры занимаютъ особое положеніе въ сравненіи съ другими чиновниками, несутъ отвѣтственность и за цѣлесообразность принятыхъ ими рѣшеній, какъ при самостоятельномъ разрѣшеніи дѣлъ, такъ и при содѣйствіи королю и всегда въ случаѣ несогласія съ послѣднимъ могутъ просить увольненія въ отставку, въ чемъ имъ не можетъ быть отказано. Политическая отвѣтственность министровъ въ германскихъ государствахъ существуетъ не только въ отношеніи монарха, но и въ отношеніи палатъ [2]). Запросы министрамъ, критика ихъ дѣятельности въ палатахъ, постановленіе резолюцій, оцѣнивающихъ ихъ дѣйствія—все это несомнѣнно оказываетъ извѣстное вліяніе на ихъ политику, хотя, конечно, главная роль въ этомъ отношеніи остается за монархомъ въ виду того, что его право назначать и смѣнять министровъ не обусловливается, какъ это имѣетъ мѣсто въ парламентарныхъ странахъ, вотумами парламентскаго большинства.

---

[1]) *Von-Loën,* H. s. S. 67. „Diese Auffassung wird in der Literatur nirgends gebilligt“... „Gewiss haftet der Minister in Preussen nur für Gesetzmässigkeit, nicht wie z. B. in Baden für Zweckmässigkeit, doch ist nicht zu vergessen, dass gegenüber allen Handlungen der Regierung das Interpellationsrecht der Kammern besteht, dessen Bedeutung nicht unterschätzt werden darf“. Ср. *Frisch,* H. c. S. 194.

[2]) Французскіе писатели, понимающіе подъ политической отвѣтственностью парламентаризмъ, утверждаютъ, что въ Германіи ея не существуетъ, и съ своей точки зрѣнія они правы. См. интересную работу французскаго писателя *V-te Combes de Lestrade,* Les monachies de l'empire allemand. Paris 1904 p. 229 et s. „La responsabilité politique, en effet, comme le dit le Pr. Meyer, ne relève pas du droit politique allemand, mais ce pourrait bien être parce qu'elle n'existe pas“.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Основныя начала министерской отвѣтственности въ другихъ конституціонныхъ государствахъ.

Институтъ особой отвѣтственности министровъ всюду сравнительно недавняго происхожденія. Во всѣхъ государствахъ онъ образовался съ переходомъ ихъ къ конституціонному строю. И хотя, какъ указываютъ писатели [1]), и въ средніе вѣка сословныя собранія въ нѣкоторыхъ государствахъ имѣли право контроля за дѣятельностью совѣтниковъ монарха и право возбужденія вопроса объ ихъ отвѣтственности путемъ жалобъ монарху или просьбъ о преданіи виновныхъ суду, но изъ этихъ правъ преемственно не выработалась отвѣтственность министровъ передъ народнымъ представительствомъ, которую мы встрѣчаемъ въ настоящее время. Послѣдняя всецѣло покоится на новыхъ началахъ, лежащихъ въ основѣ конституціоннаго государства. Только при этомъ новомъ строѣ, въ которомъ должность министра получаетъ особое значеніе, необходимость отвѣтственности министровъ передъ народнымъ представительствомъ становится очевидной, и дѣлается яснымъ, что особая отвѣтственность передъ палатами должна примѣняться только къ министрамъ, т. е. къ лицамъ непосредственно подчиненнымъ главѣ государства, обязаннымъ контрасигнировать его акты и самостоятельно руководить какой-либо отдѣльной частью управленія.

---

[1]) См. напр. *Schwarcz*, H. c. S. 150. f. *Frisch*, H. c. S. 52 - 55.

При установленіи министерской отвѣтственности, какъ и при усвоеніи другихъ началъ конституціоннаго строя, во многомъ старались подражать Англіи, какъ классической странѣ представительныхъ учрежденій. Но въ виду того, что англійскія учрежденія стали извѣстны чрезъ посредство Франціи, которая вообще особенно въ началѣ развитія конституціонализма въ континентальныхъ государствахъ сдѣлалась въ этомъ отношеніи какъ-бы учительницей народовъ, то и французскіе порядки нерѣдко вліяли на организацію министерской отвѣтственности. Наконецъ, извѣстныя мѣстныя особенности и время введенія конституціонныхъ учрежденій въ той или иной странѣ нерѣдко также оказывали здѣсь болѣе или менѣе значительное вліяніе.

Въ виду всего этого, хотя въ главныхъ своихъ началахъ и принципахъ эта отвѣтственность въ большинствѣ государствъ имѣетъ много общаго, но во многихъ существенныхъ отношеніяхъ можно замѣтить значительную разницу.

Обращаясь къ судебной отвѣтственности, мы видимъ, что хотя всюду возбужденіе ея присваивается народному представительству, но въ однихъ государствахъ каждая палата въ отдѣльности имѣетъ это право, въ другихъ оно дается только одной нижней палатѣ, наконецъ въ третьихъ обѣимъ палатамъ совмѣстно. Относительно судовъ, компетентныхъ разрѣшать подобныя обвиненія, также существуетъ различная практика. Въ этомъ отношеніи законодательства можно расклассифицировать на 3 группы. Признающіе въ качествѣ этого суда судъ верхней палаты, общій высшій судъ страны и особый спеціально для сего организованный судъ.

Къ первой группѣ, которая несомнѣнно имѣетъ въ виду, какъ свой образецъ, англійскій impeachment, должны быть отнесены кромѣ Франціи также Италія [1]), Испанія [2]), Португалія [3]), Сербія [4]) и изъ не европейскихъ государствъ Сѣверо-Американскія-Соединенныя Штаты [5]), Аргентина [6]) и Мексика [7]). Во всѣхъ этихъ государ-

---

[1]) Конст. 4 марта 1848 г. ст. 36, 47.
[2]) Конст. 30 іюня 1876 г. ст. 45, 46.
[3]) Конст. 29 апрѣля 1826 г. ст. 37, 41.
[4]) Новая конст. 1901 г. ст. 80, 81.
[5]) Конст 17 сентября 1878 г. Ст. I, отд. 2, § 5 и отд. 3, § 6.
[6]) Конст. 25 сентября 1860 г. ст. 45, 51.
[7]) Конст. 12 февраля 1857 г. ст. 105.

ствахъ право обвиненія принадлежитъ нижней палатѣ, а судъ верхней.

Отчасти сюда можетъ быть отнесена Венгрія [1]), гдѣ министры предаются суду нижней палатой, а верхняя для суда выбираетъ изъ своей среды 36 лицъ, изъ которыхъ по отводѣ обвиненіемъ и защитой по 12, 12 образуютъ судебный трибуналъ, рѣшающій дѣло

Ко второй группѣ принадлежатъ Бельгія [2]), Голландія [3]), Румынія [4]) и Люксембургъ [5]).

При этомъ въ Бельгіи и Голландіи только одна нижняя палата можетъ возбудить обвиненіе передъ высшимъ судомъ страны, въ Румыніи же обѣ палаты. Въ Люксембургѣ имѣется лишь одна палата, которая и осуществляетъ министерскую отвѣтственность, имѣя право обвиненія министровъ передъ высшимъ кассаціоннымъ судомъ.

Относительно скандинавскихъ государствъ Швеціи, Норвегіи и Даніи Фришъ [6]) высказываетъ мнѣніе, что ихъ слѣдуетъ отнести также ко второй группѣ. Но другіе писатели, какъ кажется намъ, болѣе правильно относятъ ихъ къ третьей группѣ — къ странамъ, передающимъ разрѣшеніе вопросовъ о преступныхъ дѣяніяхъ министровъ особымъ исключительнымъ трибуналамъ.

Въ Швеціи министры судятся государственнымъ судомъ (Riksrätt), состоящимъ изъ высшихъ гражданскихъ и военныхъ должностныхъ лицъ [7]). Этотъ судъ не входитъ въ общую судебную организацію, какъ напримѣръ бельгійскій кассаціонный судъ. Его подсудность исключительная. Правда, кромѣ министровъ ему подсудны и члены высшаго суда страны (Könungens Högsta Domstod), но это только подтверждаетъ, что онъ самъ не есть общій высшій судъ, а особый, спеціально для извѣстныхъ дѣлъ организованный трибуналъ. Особенностью въ Швеціи является то, что министры предаются суду не палатами, а особой конституціонной коммиссіей палатъ

---

[1]) Законъ 3-й 1848 г. „объ образованіи отвѣтственнаго независимаго венгерскаго министерства“, ст. 33, 34.

[2]) Конст. 7 февраля 1831 г. ст. 90, 134.

[3]) Законъ объ отвѣтственности министровъ 22 апрѣля 1855 г., § 5.

[4]) Конст. $\frac{30 \text{ іюня}}{12 \text{ іюля}}$ 1866 г. ст. 101.

[5]) Конст. 17 октября 1868 г. ст. 116.

[6]) *Frisch*, H. c. S. 285.

[7]) Конст. 6 іюня 1809 г. ст. 106.

изъ членовъ, выбираемыхъ обѣими палатами народнаго представительства въ равномъ числѣ каждой. Обвиненіе же поддерживается особымъ прокуроромъ риксдага (народнаго представительства), назначаемымъ послѣднимъ изъ выдающихся юристовъ особо на каждую сессію. Министры въ Швеціи и Норвегіи носятъ названіе членовъ государственнаго совѣта. Всѣ важнѣйшія дѣла по управленію рѣшаются въ этихъ государствахъ въ государственномъ совѣтѣ, и имъ ведется подробный протоколъ. Участвовавшіе въ рѣшеніи дѣла подписываютъ этотъ протоколъ. Если они находятъ рѣшенія вынесенныя въ совѣтѣ незаконными либо нецѣлесообразными, они обязаны занести въ протоколъ свой протестъ противъ нихъ. Только въ такомъ случаѣ они могутъ быть свободны отъ отвѣтственности. Иначе, даже если они и не подписали протокола, считается, что они участвовали въ подачѣ монарху преступныхъ совѣтовъ, за что должны быть подвергнуты отвѣтственности (см. Шведск. констит. ст. 9, Норв. ст. 30).

Въ Норвегіи государственный судъ для разбора преступныхъ дѣяній министровъ (Rigsret) образуется путемъ соединенія верхней палаты (Lagthing) съ высшимъ судомъ страны (Höieste Ret). Предсѣдателемъ суда является предсѣдатель верхней палаты, которой вообще данъ поревѣсъ, такъ какъ членовъ ея больше, чѣмъ членовъ высшаго суда. Подобное положеніе вещей отражалось неблагопріятно на разрѣшеніи вопросовъ объ отвѣтственности министровъ. Два процесса имѣвшихъ здѣсь мѣсто отличались оба явной партійностью.

Суду кромѣ членовъ государственнаго совѣта подлежатъ также члены высшаго суда и члены народнаго представительства Storthing'a. Право обвиненія присваивается нижней палатѣ (Odelsthing'y) [1]).

Въ Даніи государственный судъ (Rigsret) состоитъ также изъ членовъ верхней палаты (Landsthing) и членовъ высшаго суда. Но при этомъ постановляется, чтобы число членовъ ландстинга и число членовъ высшаго суда было одинаковое. Ландстингъ выбираетъ изъ своей среды на 4 года столько лицъ, сколько судей высшаго суда, и въ случаѣ, если нѣтъ на лицо извѣстнаго числа судей, то такое же число членовъ верхней палаты не должно принимать участія въ рѣшеніи дѣла. Предсѣдатель выбирается членами суда изъ ихъ

---

[1]) Конст. Норв. 4 ноября 1814 г. ст. 8.

среды. Судъ судитъ министровъ по обвиненію ихъ нижней палатой (Folkething), а также по обвиненію короля. Съ согласія фолькетинга король можетъ предать этому суду и другихъ лицъ за дѣянія, почитаемыя имъ опасными для государства [1]).

Особымъ спеціально организованнымъ судомъ является государственный судъ (Staatsgerichtshof) въ Австріи [2]). Каждая палата рейхстага выбираетъ на 6 лѣтъ по 12 лицъ независимыхъ (unabhängige) и свѣдущихъ въ законахъ (gesetzkundige) [3]) изъ гражданъ королевствъ и земель представленныхъ въ рейхсратѣ. Эти лица не должны принадлежать къ составу палатъ. Они выбираютъ изъ своей среды предсѣдателя. Обвиненію и защитѣ дается право отвести по 6 судей, такъ что судъ состоитъ изъ 12. Право обвиненія имѣетъ каждая палата.

Въ Греціи „спеціальный судъ" для разбора дѣлъ о преступленіяхъ министровъ образуется такъ, что предсѣдатель кассаціоннаго суда (ареопага) въ публичномъ засѣданіи выбираетъ по жребію 12 судей изъ членовъ ареопага и предсѣдателей и членовъ апелляціонныхъ судовъ страны. Такимъ же путемъ выбираются и 6 дополнительныхъ судей. Предсѣдателемъ является предсѣдатель ареопага. Въ Греціи одна палата и ей принадлежитъ право обвиненія министровъ [4]). Наконецъ въ Черногоріи министры могутъ быть обвинены княземъ и скупщиной передъ особымъ верховнымъ (державнымъ) судомъ, состоящимъ изъ членовъ высшаго суда страны и членовъ государственнаго совѣта [5]).

---

[1]) Конст. Датск., пересмотр. 5 іюня 1849 г., обнарод. 28 іюля 1866 г. ст. 68

[2]) Законъ объ отвѣтственности министровъ 25 іюля 1867 г. См. Annuaire de législation étrangère за 1874 г., p. 249.

[3]) Эти выраженія очень неопредѣленны, *Pistorius* (S. 135) и *Hauke* (S. 121) думаютъ, что выраженіемъ gesetzkundige требуется юридическое образованіе. Выраженіе unabhängig *Hauke* (S. 120) понимаетъ въ томъ смыслѣ, что здѣсь требуется независимость отъ правительства. По *Фришу* же (S. 286) это означаетъ, что палаты должны выбирать лицъ, не находящихся подъ вліяніемъ какой-либо партіи.

[4]) Греч. конст. $^{16}/_{28}$ ноября 1864 г. ст. 80. Зак. о мин. отвѣтств. $\frac{22\ \text{дек.}}{3\ \text{янв.}}$ 1876/7 гг. и дополнит. ст. зак. $^{11}/_{23}$ мая 1877 г. Annuaire за 1876 г. p. 656 et. s.

[5]) Черногорская конс. $^{6}/_{19}$ декабря 1905 г. ст. 115. (См. Revue de droit public et de la science politique. Avril-Mai-Iuin 1906 г. статью *E. Pagliano* и текстъ конституціи).

Японская конституція 1889 года совершенно не знаетъ института судебной отвѣтственности министровъ, возбуждаемой палатами.

Относительно Россіи необходимо признать, что представительныя учрежденія Государственный Совѣтъ и Государственная Дума также не имѣютъ права непосредственнаго возбужденія обвиненія министровъ. Если они большинствомъ $^2/_3$ членовъ не признаютъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніями министровъ или главноуправляющихъ отдѣльной частью на запросы, обращенные къ послѣднимъ по поводу незакономѣрныхъ дѣйствій ихъ и подчиненнѣхъ имъ лицъ и установленій, то дѣло представляется на Высочайшее благоусмотрѣніе черезъ предсѣдателя государственнаго совѣта [1]). Преданы суду за должностныя преступленія министры, равно какъ и члены государственнаго совѣта и государственной думы, могутъ быть исключительно по усмотрѣнію государя.

Въ большинствѣ государствъ вопросъ о судебной отвѣтственности министровъ поставленъ весьма несовершенно. Въ Италіи въ 1878 г. была образована особая коммиссія, выработавшая проэктъ закона о министерской отвѣтственности, но осуществленія послѣдній не получилъ. Въ другихъ государствахъ либо обѣщается изданіе особаго закона о министерской отвѣтственности, какъ напр. въ Бельгіи, Даніи, Люксембургѣ, но послѣдній до сего времени остается неизданнымъ, либо совершенно обходится этотъ вопросъ молчаніемъ. Особые законы о министерской отвѣтственности существуютъ только въ Голландіи (зак. 22 апр. 1855 г.), Румыніи (зак. 2 мая 1879 г.), Швеціи (зак. 10 февр. 1810 г.), Норвегіи (зак. 7 іюля 1828 г.), Австріи (зак. 25 іюля 1867 г.), Венгріи (законъ III 1848 г.), и Греціи (зак. 22 дек./3 янв. 1876/7 г.) [2]).

Что касается предметовъ отвѣтственности, то только въ Португаліи министры подлежатъ отвѣтственности, что называется ratione-personae, т. е. за всѣ свои дѣйствія какъ должностныя, такъ и

---

[1]) Сводъ Зак. изд. 1906 г. т. I, ч. II. Учр. гос. совѣта ст. 59. Учр. гос. думы ст. 60.

[2]) Относительно министерской отвѣтственности въ Бельгіи см. неоднократно цитир. въ 1-й части работу *Kerchove de Denterghem*, De la responsabilité des ministres dans le droit public belge. Gand—Paris. 1867. Для Австріи см. работу *Hauke*, для Греціи *Caracoussi*, Königtum und Ministerverantwortlichkeit im Königreich Griechenland.

Относительно другихъ странъ см. сотвѣтствующіе тома Handbuch'а Марквадзена и вообще курсы государственнаго права.

частныя. Во всѣхъ другихъ европ. государствахъ только преступленія по должности являются предметомъ обвиненія ихъ передъ государственными судами.

Въ Португаліи по ст. 103 конст. министры особо признаны отвѣтственными за измѣну, подкупъ, нарушеніе служебныхъ обязанностей, лихоимство, злоупотребленіе властью, неохраненіе закона, за всякое покушеніе на свободу, безопасность или собственность гражданъ и за растрату государственныхъ суммъ.

Въ Соед.-Штатахъ (Гл. II, отд. 4, § 1 конст.) президентъ, вице-президентъ и всѣ гражданскіе чиновники союза подлежатъ отвѣтственности по impeachment за измѣну, лихоимство и другія преступленія и проступки.

Въ Аргентинѣ (ст. 45 конст.) президентъ, вице-президентъ, министры и члены верховнаго суда отвѣтствуютъ за дурное отправленіе своихъ обязанностей, за должностныя преступленія и за преступленія общаго права.

Въ Мексикѣ по закону 3 ноября 1870 г. министры и высшіе чиновники федераціи признаны отвѣтственными за покушеніе на демократическія учрежденія, на республиканскую, представительную и федеральную форму правленія и на свободу выборовъ, а также за узурпацію власти, нарушеніе гарантіи индивидуальныхъ правъ и за всякое нарушеніе конституціи и законовъ федераціи въ ихъ существенныхъ основаніяхъ.

Въ Венгріи (ст. 32, зак. III, 1848 г.) министры отвѣтственны: a) За всякое дѣйствіе или распоряженіе, совершонныя ими по должности, каковыми нарушаются независимость страны, гарантіи конституціи, опредѣленія существующихъ законовъ, личная свобода или неприкосновенность собственности, b) за растрату или неконституціонное употребленіе денежныхъ суммъ или иныхъ цѣнностей имъ ввѣренныхъ, c) за виновность въ небрежности въ исполненіи законовъ или въ поддержаніи мира и общественнаго спокойствія, когда средства, врученныя имъ для этого закономъ, были вполнѣ достаточны.

Въ Голландіи по закону 22 апр. 1855 г. министры признаются виновными за намѣренное нарушеніе предписаній конституціи, законовъ или королевскихъ распоряженій, намѣренное противодѣйствіе приведенію въ исполненіе послѣднихъ или исполненіе неконтрасигнированныхъ распоряженій.

Въ Румыніи по зак. 1879 г. предметами отвѣтственности служатъ кромѣ преступныхъ дѣяній по должности, обозначенныхъ въ общихъ уголовныхъ законахъ, подписаніе или контрасигнированіе распоряженій, а также принятіе мѣръ, противныхъ конституціи и законамъ, нарушеніе свободы выборовъ при помощи силы или обмана и съ злымъ умысломъ и въ ущербъ интересамъ государства введеніе въ заблужденіе народнаго представительства относительно положенія дѣлъ въ государствѣ.

Въ Швеціи (ст. 106 конст.) члены государственнаго совѣта отвѣтственны за конституціонность и законность своихъ дѣйствій. По закону 10 февр. 1810 г. § 1 особо отмѣчается отвѣтственность за государственную измѣну, каковой почитается покушеніе на конституцію или часть ея насильственнымъ дѣйствіемъ, совѣтомъ либо соучастіемъ, а также подача совѣта королю совершить таковое покушеніе или неудержаніе его отъ подобнаго шага.

По Норвежскому закону 7 іюля 1828 г. министры отвѣчаютъ за свои должностныя преступленія, подробно перечисляемыя въ 1 и 2 §§ закона.

По Австрійскому закону 25 іюля 1867 г. министры отвѣтственны за должностныя дѣйствія или упущенія, которыми намѣренно или въ силу тяжкой небрежности нарушается имперская конституція, конституціи отдѣльныхъ земель, входящихъ въ составъ имперіи, или какой-либо законъ [1]). Въ особенности же министры отвѣтственны за всѣ акты правительства, въ которыхъ они участвовали и особенно за тѣ, которые они присовѣтывали, а также за тѣ акты императора, которые они подписали или привели въ исполненіе, за всѣ мѣры и распоряженія ими принятыя самостоятельно въ предѣлахъ ихъ компетенціи и за содѣйствіе преступнымъ дѣяніямъ другихъ министровъ.

По Греческому закону 10/22 Дек. 1876 г. предметами отвѣтственности служатъ слѣдующія дѣянія, совершонныя министрами

---

[1]) *Finger*, Die Strafrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes vom 25 Juli 1867 betreffend die Verantwortlichkeit der Minister (Juristische Vierteljahresschrift. Bd. 25, S. 93—120) находитъ, что со времени изданія Strafprocessordnung'a 1873 г., по которому нарушеніе общихъ законовъ отнесено къ компетенціи общихъ судовъ, въ компетенцію особаго суда надъ министрами могутъ входить только нарушенія имперской конституціи и конституцій отдѣльныхъ земель. См. особ. S. 119.

при отправленіи своихъ обязанностей съ намѣреніемъ или по неизвинительной небрежности: a) контрасигнированіе королевскаго распоряженія, нарушающаго какія-либо опредѣленія конституціи, законы или распоряженія короля, изданныя въ силу делегаціи законодательной власти, b) исполненіе королевскаго распоряженія неподписаннаго министромъ или приказъ исполнить таковое, c) изданіе, исполненіе или повелѣніе исполнить постановленіе или приказъ, нарушающіе какія-либо опредѣленія конституціи или законы и распоряженія короля, изданныя въ силу делегаціи законодательной власти, d) нарушеніе тѣхъ же нормъ путемъ упущенія, e) контрасигнированіе санкціи короля, даваемой на актъ, изданный въ видѣ закона, который не былъ вотированъ палатой депутатовъ согласно предписаніямъ конституціи относительно законовъ, или обнародованіе подобнаго акта либо предписаніе его исполнить. Кромѣ того министры подлежатъ отвѣтственности за нарушеніе опредѣленій уголовныхъ законовъ вообще, а также за причиненіе дѣйствіемъ или упущеніемъ вреда интересамъ государства. Ст. 4 закона указываетъ, что дѣйствія, не имѣющія отношенія къ министерскимъ функціямъ не подходятъ подъ опредѣленія настоящаго закона.

Въ Черногоріи министры отвѣтственны (ст. 11 конст.) за измѣну въ отношеніи отечества и князя, 2) за нарушеніе конституціи, 3) за преступленія по должности, 4) за вредъ, причиненный государству въ цѣляхъ личной выгоды, 5) за нарушеніе законовъ въ случаяхъ предусмотрѣнныхъ спеціальнымъ закономъ о министерской отвѣтственности (ст. 117 обѣщаетъ изданіе этого особаго закона, который пока не вышелъ).

Относительно наказаній, которымъ подвергаются министры въ Италіи, Испаніи и Португаліи ничего не говорится. Слѣдуетъ признать, что должны примѣняться опредѣленія общихъ уголовныхъ законовъ.

Въ Сѣв.-Амер.-Соед.-Штатахъ сенатъ, судящій чиновниковъ союза по обвиненіямъ нижней палаты, можетъ постановить лишь объ отстраненіи ихъ отъ должности и запретить имъ занимать какую-либо почетную, связанную съ довѣріемъ или оплачиваемую должность на службѣ у Соединенныхъ Штатовъ. Въ случаѣ же если въ дѣяніи заключаются признаки уголовнаго преступленія, наказанія налагаются федеральными судами, примѣняющими опредѣленія уголовныхъ законовъ, сюда относящіяся.

Въ Бельгіи (ст. 134 конст.) и Люксембургѣ (ст. 116) встрѣчаются тождественныя опредѣленія, гласящія, что до изданія особаго закона судъ имѣетъ дискреціонную власть въ назначеніи наказаній, при чемъ, однако, послѣднія не должны быть суровѣе лишенія свободы.

По голландскому закону наказаніями являются лишеніе должности, изгнаніе, заключеніе.

По румынскому закону, кромѣ наказаній уголовнаго кодекса, министры могутъ быть подвергаемы заключенію и лишенію права занимать какія-либо общественныя должности minimum отъ 3 мѣсяцевъ и maximum пожизнено.

По шведскому закону примѣняются общеуголовныя наказанія, кромѣ того лишеніе должности и—въ случаяхъ государственной измѣны—лишеніе жизни, чести и имущества.

Въ Норвегіи наказаніями являются отрѣшеніе отъ должности, въ извѣстныхъ случаяхъ соединенное съ лишеніемъ правъ государственной службы, денежные штрафы и смертная казнь въ случаѣ, если по винѣ министра гражданинъ незаконно былъ лишенъ жизни.

Въ Австріи осужденіе всегда влечетъ за собой исключеніе виновнаго изъ совѣта монарха, т. е. лишеніе должности министра. Въ извѣстныхъ болѣе тяжкихъ случаяхъ оно сопровождается исключеніемъ изъ службы вообще и временной потерей политическихъ правъ (§ 23 закона). Въ случаѣ, если дѣяніе заключаетъ въ себѣ признаки преступленія, наказуемаго общими уголовными законами, должны примѣняться наказанія, назначенныя этими послѣдними.

Въ Греціи наказаніями являются: заключеніе на разные сроки въ зависимости отъ тяжести преступнаго дѣянія до 2 лѣтъ и лишеніе нѣкоторыхъ или всѣхъ политическихъ правъ до 10 лѣтъ. Сверхъ того примѣняются всѣ опредѣленія уголовныхъ законовъ, подъ которыя подпадаютъ дѣянія министровъ, за исключеніемъ смертной казни, которая въ преступленіяхъ съ политической окраской замѣняется безсрочными каторжными работами.

Относительно гражданской отвѣтственности нами вкратцѣ говорено уже было въ первой части [1]).

---

[1]) См. стр. 161 первой части.

Случаи обвиненія министровъ во всѣхъ государствахъ очень рѣдки. Въ большинствѣ государствъ ихъ совсѣмъ не встрѣчается. Намъ извѣстны слѣдующіе случаи:

Въ Норвегіи въ 1836 г. былъ преданъ суду и присужденъ къ денежному штрафу министръ Лёвенскіольдъ [1]) за то, что противодѣйствовалъ вредному для интересовъ страны роспуску стортинга. Тамъ же въ 1884 г. было предано суду министерство Сельмера за отказъ привести въ исполненіе законъ, изданный стортингомъ, но не получившій санкціи короля. Министры были присуждены къ лишенію должностей [2]).

Въ Греціи въ 1875 г. было предано суду министерство Булгариса за узурпацію законодательной власти и фальсификацію протоколовъ палаты, а также за вмѣшательство въ выборы. Послѣдній пунктъ обвиненія былъ прибавленъ впослѣдствіи въ январѣ 1876 года. Министры были оправданы. Въ томъ же 1876 году 12-го апрѣля были преданы суду за подкупность два министра предыдущаго кабинета и присуждены къ денежнымъ штрафамъ и тюремному заключенію [3]).

Въ Соедин. Штатахъ въ 1876 г. былъ преданъ суду въ порядкѣ impeachment'а военный министръ Белкнапъ. Такъ какъ до

---

[1]) Объ этомъ процессѣ см. у *Mohl*'я, Die Verantwortlichkeit der Minister, S. 724—726.

[2]) Объ этомъ, въ свое время надѣлавшемъ много шуму процессѣ см. сообщеніе *Dareste'a* въ Bulletin de la societé de législation comparée за 1880—1884 гг. Стронтингомъ былъ изданъ законъ, измѣнявшій постановленія конституціи, по которымъ министры не могли присутствовать въ палатахъ. Король отказался санкціонировать этотъ законъ. Въ виду того, что въ Норвегіи король обладаетъ лишь суспенсивнымъ или задерживающимъ вето, такъ что законъ 3 раза вотированный стортингомъ получаетъ силу и безъ королевской санкціи, стортингъ послѣ троекратнаго вотированія даннаго закона послалъ его для обнародованія и исполненія министрамъ. Но послѣдніе отказались исполнить это, ссылаясь на то, что настоящій законъ является конституціоннымъ закономъ, а въ отношеніи таковыхъ король и въ Норвегіи обладаетъ абсолютнымъ вето. Тогда нижняя палата предала министровъ суду. Судъ велся крайне партійно, чему много способствовала организація судебнаго трибунала, большинство членовъ котораго состоитъ изъ членовъ верхней палаты. Министры были осуждены, хотя писатели считаютъ, что они были правы. Юридическій факультетъ въ Христіаніи, спрошенный по этому поводу, высказался за рѣшеніе вопроса въ пользу министровъ. См. *Aschehoug*, Das Staatsrecht der Vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen (Handbuch Marquadsen'a Bd. IV, Hlbb. II, Abth. 2) S. 204. *Градовскій*, Соб. соч. т. V стр. 507.

[3]) *Frisch*, S. 91, Anm. 1.

преданія суду онъ вышелъ въ отставку, то защита его отстаивала тотъ взглядъ, что, не будучи уже чиновникомъ союза, онъ не можетъ быть подсуденъ сенату. Часть сенаторовъ раздѣлила это мнѣніе и для обвиненія не составилось требуемое закономъ число голосовъ, $^2/_3$ сенаторовъ. При всей очевидности его вины Белкнапъ былъ оправданъ [1]).

Impeachment въ Америкѣ, строго говоря, не есть обвиненіе министровъ. Ему подлежатъ всѣ чиновники союза, начиная съ президента. Чаще всего онъ примѣнялся въ отношеніи федеральныхъ судей [2]).

Въ 1867—8 гг. было возбуждено подобное обвиненіе противъ президента Джонсона за тяжкіе проступки по должности. Онъ былъ оправданъ такъ какъ для осужденія не хватило одного голоса [3]).

Въ 1907 г. въ Италіи и въ 1908 г. въ Даніи были подняты вопросы объ обвиненіи министровъ въ лихоимствѣ. Въ Италіи обвиненный министръ былъ судимъ сенатомъ и осужденъ согласно общимъ уголовнымъ закономъ о лихоимствѣ. Результаты обвиненія въ Даніи намъ неизвѣстны.

Относительно политической отвѣтственности министровъ слѣдуетъ замѣтить, что въ большинствѣ государствъ восторжествовали начала парламентаризма. Система такъ называемаго дуалистическаго

---

[1]) О процессѣ Белкнапа см. *Hauke*, S. 45, Anm. 10.

[2]) См. *Брайсъ*, Американская республика. Рус. пер. Невѣдомскаго. Москва 1889. Ч. I стр. 119. Ср. Госуд. строй и полит. партіи въ Зап. Европѣ и Сѣв.-Ам.-Соед.-Штатахъ. Сборникъ статей подъ ред. Смирнова. Т. III, стр. 157.

Объ impeachment'ѣ въ Америкѣ см. замѣчанія у *Rüttimann'a*, Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht, Th. I. Zürich. 1867. Кар. VI, S. 219 ff. также у *Holst'a*, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika (Marquadsen's Handbuch, Bd. IV, Hlbb. I, Abth. 3) S. 86 f. Относительно объема отвѣтственности по impeachment'у нѣтъ согласія, но большинство писателей склоняется къ тому, что оно не ограничивается незаконными дѣйствіями, но простирается и на нецѣлесообразныя. Практика даетъ подтвержденіе этому мнѣнію. При слабомъ развитіи началъ политической отвѣтственности на impeachment смотрятъ скорѣе какъ на извѣстную политическую мѣру, чѣмъ на уголовное преслѣдованіе. Ср. *Samuely*, S. 81. Anm. 1. *Meyer-Anschütz*, S. 685.

[3]) За осужденіе было подано 35 голосовъ, за оправданіе 19. Основаніемъ обвиненія служило, главнымъ образомъ, массовое помилованіе лицъ, принимавшихъ участіе въ междоусобной войнѣ на сторонѣ южныхъ штатовъ. См. инт. книгу *Schucht'a*, Andrew Johnson und die Kämpfe seiner Zeit. Leipzig 1879. О процессѣ противъ Джонсона см. S. 198—209.

управленія, осуществляющаяся въ германскихъ государствахъ, гдѣ правительство поставлено болѣе или менѣе самостоятельно въ отношеніи палатъ, осуществляется въ наиболѣе чистомъ видѣ въ Японіи. Также въ Сѣв.-Амер.-Соед.-Штатахъ правительство въ лицѣ президента и его министровъ и конгрессъ являются въ отношеніи другъ друга независимыми, и смѣна министровъ совершается не въ зависимости отъ голосованій конгресса либо перемѣнъ въ партійномъ составѣ его, а по волѣ президента. Англійскій писатель Беджготъ называетъ американскую систему управленія президентской въ отличіе отъ парламентарной или кабинетской системы управленія, принятой въ Англіи. Примѣру Сѣв.-Амер.-Соединенныхъ Штатовъ слѣдуютъ нѣкоторыя государства Америки--напр. Бразилія и Аргентина.

Изъ европейскихъ государствъ наиболѣе сильно поставлена исполнительная власть въ Даніи и Швеціи, которыя колеблются въ выборѣ между дуалистической и парламентарной системами[1]). Но значеніе народнаго представительства за послѣднее время въ нихъ усилилось. Фритъ даже прямо причисляетъ ихъ къ парламентарнымъ государствамъ[2]). По новой конституціи Сербіи 1901 г. министры не могутъ быть членами палатъ, что исключаетъ парламентаризмъ.

Контроль палатъ за дѣятельностью министровъ осуществляется обычно въ тѣхъ же формахъ, что были описаны при разсмотрѣніи отвѣтственности въ Англіи, Франціи и Германіи. Запросы министрамъ, требованіе у нихъ отчетовъ и постановленіе резолюцій, оцѣнивающихъ ихъ дѣятельность, примѣняются во всѣхъ государствахъ, хотя въ нѣкоторыхъ подробностяхъ осуществленія этихъ мѣръ можно замѣтить тѣ или иныя особенности. Особенно большое значеніе получили запросы и интерпелляціи, такъ что многіе писатели и государственные люди справедливо жалуются на злоупотребленіе этимъ правомъ въ ущербъ работоспособности палатъ. Въ Италіи, напримѣръ, по словамъ Clos, ежегодно правительству приходится давать отвѣтъ minimum на 200 запросовъ. Вообще въ романскихъ странахъ, какъ подмѣтилъ Розеггеръ, институтъ этотъ чаще примѣняется, чѣмъ въ германскихъ.

---

[1]) О полит. отв. см. *Clos*, Н. с. р. 17—120, *Wells*, Ук. соч., *Frisch*, S. 164—165.

[2]) *Frisch*, Н. с S. 164. *Фальбекъ*, наоборотъ, въ цитир. нами выше работѣ называетъ шведскую систему управленія дуалистической и считаетъ начала парламентаризма тамъ совсѣмъ непримѣнимыми.

Учрежденіе слѣдственныхъ коммиссій, наоборотъ, въ большинствѣ государствъ не получило развитія. Болѣе или менѣе удовлетворительно институтъ этотъ поставленъ въ Бельгіи и Голландіи. Ст. 40 бельгійской конституціи присваиваетъ право учреждать слѣдственныя коммиссіи обѣимъ палатамъ, по голландской же конституціи ст. 90 это право принадлежитъ только нижней палатѣ. Въ этихъ странахъ существуютъ особые законы, регулирующіе порядокъ осуществленія даннаго права (Бельг. зак. 3 мая 1880 г., Голандск. зак. 5 авг. 1850 г.). Изъ другихъ странъ это право примѣнялось въ Италіи, хотя здѣсь нѣтъ законодательныхъ опредѣленій, его устанавливающихъ и опредѣляющихъ.

Своеобразные способы осуществленія политической отвѣтственности существуютъ въ Швеціи и Сѣв.-Ам.-Соед.-Штатахъ.

Въ Швеціи такъ называемая конституціонная коммиссія, надзирающая за управленіемъ и предающая министровъ суду, въ случаѣ, если при разсмотрѣніи протоколовъ государственнаго совѣта найдетъ, что министры, хотя и не преступили законовъ, но нарушили дѣйствительные интересы государства или дѣйствовали съ недостаточной безпартійностью, стараніемъ, умѣніемъ или энергіей (ст. 107 конст.), обязана доложить объ этомъ риксдагу, и послѣдній письменно выражаетъ королю свое желаніе, чтобы лица эти были удалены изъ государственнаго совѣта. Ашехугъ указываетъ, что на практикѣ этотъ порядокъ очень рѣдко примѣнялся, и въ послѣднее время министры, не получающіе поддержки въ палатахъ, сами уходятъ не дожидаясь формальнаго выраженія риксдагомъ королю недовольства ими. Съ юридической точки зрѣнія особой цѣны этотъ институтъ имѣть также не можетъ, такъ какъ король не обязанъ непремѣнно уволить лицо, противъ котораго высказался риксдагъ [1]).

Въ Сѣв.-Ам.-Соед.-Штатахъ политическая отвѣтственность министровъ передъ палатами конгресса не существуетъ, такъ какъ министры не имѣютъ доступа въ конгрессъ. Институтъ запросовъ министрамъ, столь развитый въ другихъ странахъ, здѣсь вовсе отсутствуетъ. Но министры все же не находятся внѣ всякаго контроля палатъ. Конгрессъ раздѣленъ на комитеты, и въ эти послѣдніе министры имѣютъ доступъ. Они даютъ объясненія этимъ комитетамъ

[1]) См. *Aschehoug*. Ук. соч. S. 114.

по законодательнымъ вопросамъ, подлежащимъ обсужденію въ палатахъ, а также по важнѣйшимъ мѣропріятіямъ правительства. Значительно преувеличивая значеніе этихъ комитетовъ конгресса, американскій ученый Вудровъ Вильсонъ нашелъ возможнымъ утверждать, что въ рукахъ конгресса находится не только законодательная власть, но также и исполнительная, такъ какъ при помощи своихъ комитетовъ, дающихъ руководящія указанія министрамъ, конгрессъ захватилъ почти все управленіе въ свое вѣдѣніе. И правленіе въ Соед.-Штатахъ этотъ писатель, сообразно съ таковыми взглядами, называетъ конгрессіональнымъ правленіемъ [1]). Новѣйшія изслѣдованія доказали, однако, что взгляды Вильсона, если и были справедливы для извѣстной эпохи, именно начала 80 годовъ, то въ настоящее время не соотвѣтствуютъ дѣйствительности. Хотя несомнѣнно, что президентъ и его статсъ-секретари считаются нерѣдко съ мнѣніями конгресса и безъ содѣйствія его не въ состояніи многаго предпринять, но все же конституція Соед.-Штатовъ, построенная на началахъ теоріи раздѣленія властей, даетъ въ области исполнительной власти всю силу президенту, такъ что названіе Беджгота „президентская система управленія“ будетъ правильнѣе названія Вильсона-„конгрессіональное управленіе“ [2]). Система управленія является

[1]) См. *Woodrow Wilson*, Congressional government. Въ предисловіи къ франц. изданію: Le gouvernment congressionnel. Paris, 1900. p. XXVII авторъ считаетъ, что комитетъ, направляющій работы конгресса, comité du règlement, состоящій изъ спикера, двухъ членовъ партіи большинства и двухъ членовъ партіи оппозиціи, можетъ быть поставленъ въ параллель англійскому кабинету. Большинство комитета: спикеръ и два лица партіи большинства, являясь фактически хозяевами дѣла, руководятъ всей дѣятельностью конгресса, какъ кабинетъ въ Англіи дѣятельностью парламента. Разница лишь въ томъ, что тамъ комитетъ большинства палаты дѣйствуетъ гласно и всегда [можетъ быть подвергнутъ отвѣтственности, а въ Америкѣ онъ тайный и на срокъ его полномочій безотвѣтственный.

[2]) *Barthélemy*, Op. cit. p. 133 „le president seul gouverne au nom du peuple et les ministres appliquent comme agents subordonnés la politique de son choix.

Ср. p. 155. „Les causes qui d'après Bryce et W. Wilson expliquent le gouvernement congressionnel ont disparu... Les Etats-Unis ont entrepris une politique étrangère, militaire et maritime, qui a singulièrement élevé les occupations habituelles du président“. Бразильская конституція заимствовала выработавшійся въ Соед.-Штатахъ чисто практически порядокъ сношенія министровъ съ палатами. Ст. 51 этой конституціи постановляетъ, что министры не имѣютъ входа въ конгрессъ и могутъ съ нимъ сообщаться только письменно или черезъ коммиссіи палатъ.

именно президентской, такъ какъ вся политика есть политика президента. Министры являются его агентами и за цѣлесообразность главнѣйшихъ правительственныхъ мѣръ отвѣтственъ только президентъ. Осуществиться же эта его отвѣтственность можетъ лишь въ порядкѣ impeachment'a.

Въ Швейцаріи, собственно говоря, нѣтъ министровъ. Исполнительная власть отправляется коллегіальнымъ учрежденіемъ: исполнительнымъ совѣтомъ. Члены послѣдняго даютъ отчетъ палатамъ федераціи, въ засѣданія которыхъ они имѣютъ право являться. Но парламентаризмъ здѣсь также не привился. Члены исполнительнаго совѣта суть простые агенты палатъ и обязаны слѣпо повиноваться ихъ руководительству. Чиновники федераціи отвѣтственны въ судебномъ порядкѣ по закону 9 декабря 1850 г. передъ федеральнымъ судомъ. Но это есть общій порядокъ отвѣтственности для всѣхъ чиновниковъ союза, а не только для членовъ исполнительнаго совѣта.